

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

DÉBORAH CRISTINA DELGADO GUERREIRO

**A PRÁTICA DO APADRINHAMENTO AFETIVO E SUA EFETIVIDADE NA  
PROMOÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES ACOLHIDOS INSTITUCIONALMENTE**

FLORIANÓPOLIS/SC

2018

DÉBORAH CRISTINA DELGADO GUERREIRO

**A PRÁTICA DO APADRINHAMENTO AFETIVO E SUA EFETIVIDADE NA  
PROMOÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES ACOLHIDOS INSTITUCIONALMENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em Direito  
da Universidade Federal de Santa Catarina,  
como requisito à obtenção do título de  
bacharela em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Josiane Rose  
Petry Veronese

Coorientadora: Me. Nayara Aline  
Schmitt Azevedo

FLORIANÓPOLIS/SC

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

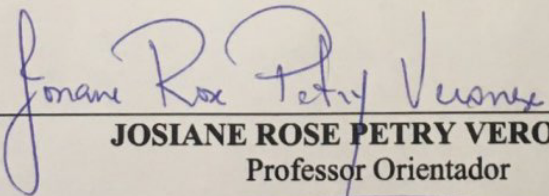
ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC

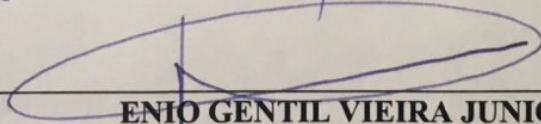
Aos 27 dias do mês de **junho** do ano de **2018**, às **20** horas, na Sala 109 do CCJ, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “**A Prática do Apadrinhamento Afetivo e sua Efetividade na Promoção da Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes Acolhidos Institucionalmente**”, elaborado pela acadêmica **Déborah Cristina Delgado Guerreiro**, matrícula nº **13200055**, composta pelos membros **Josiane Rose Petry Veronese**, **Enio Gentil Vieira Junior** e **Mayra Silveira**, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 10,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

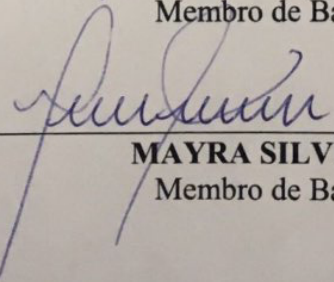
☒ Aprovação Integral

☐ Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, 27 de junho de 2018.

  
\_\_\_\_\_  
**JOSIANE ROSE PETRY VERONESE**  
Professor Orientador

  
\_\_\_\_\_  
**ENIO GENTIL VIEIRA JUNIOR**  
Membro de Banca

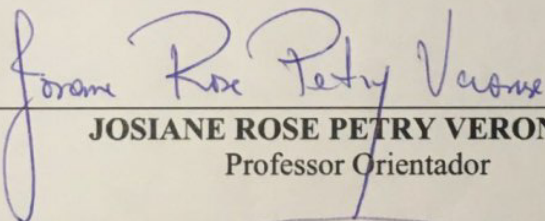
  
\_\_\_\_\_  
**MAYRA SILVEIRA**  
Membro de Banca

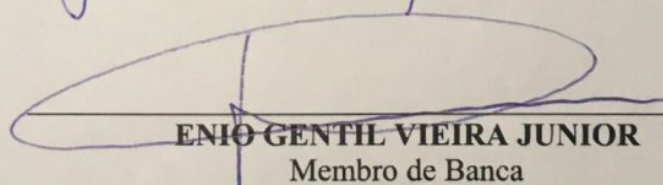
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

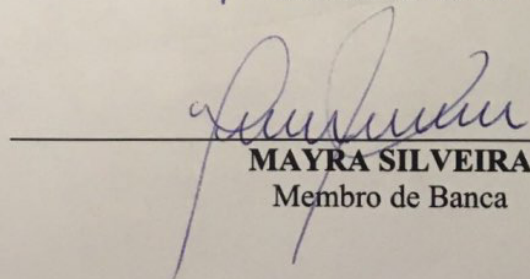
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A Prática do Apadrinhamento Afetivo e sua Efetividade na Promoção da Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes Acolhidos Institucionalmente**”, elaborado pela acadêmica **Déborah Cristina Delgado Guerreiro**, defendido em **27/06/2018** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 27 de junho de 2018.

  
\_\_\_\_\_  
**JOSIANE ROSE PETRY VERONESE**  
Professor Orientador

  
\_\_\_\_\_  
**ENIO GENTIL VIEIRA JUNIOR**  
Membro de Banca

  
\_\_\_\_\_  
**MAYRA SILVEIRA**  
Membro de Banca





**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E  
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Déborah Cristina Delgado Guerreiro

RG: 001.852.875 SSP/MS

CPF: 045.172.931-57

Matrícula: 13200055

Título do TCC: A PRÁTICA DO APADRINHAMENTO AFETIVO E SUA EFETIVIDADE NA PROMOÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDOS INSTITUCIONALMENTE

Orientadora: Prof. Dra. Josiane Rose Petry Veronese

Coorientadora: Me. Nayara Aline Schmitt Azevedo

Eu, Déborah Cristina Delgado Guerreiro, acima qualificada; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 27 de junho de 2018.

**DÉBORAH CRISTINA DELGADO GUERREIRO**

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me deram a vida e me oportunizaram conquistas e vitórias, o meu muito obrigada – com todo o meu amor – pelos valores, ensinamentos, amor e compreensão com que me criaram e me ajudaram a me tornar quem eu sou.

Em especial, agradeço à minha mãe, que viveu cada sonho meu como se fosse dela; que me apoiou e me deu suporte em cada momento dessa trajetória: “esse diploma também será seu, mãe! Eu só tenho a agradecer por você ser essa mulher incrível, de força, garra e fé, que me ensina a partir do exemplo do seu próprio ser. Eu só tenho a agradecer, mãe, por ter estado comigo em toda a luta para chegar até aqui, por ter me permitido “sair do ninho” e ter sempre confiado que tudo ia dar certo; e que o meu caminho é o do sucesso. Obrigada, mãe, por todo o amor, a paciência, a compreensão, o ombro amigo, a orientação necessária. Eu te amo mais que tudo. E que toda a saudade tenha valido a pena. ”

Às minhas irmãs Andréia, Letícia e Larissa, âncoras da minha vida, obrigada por estarem sempre ao meu lado, por não deixarem que a distância afete todo esse amor.

À minha avó Sandra e à minha tia Neyde, obrigada por cuidarem de mim como se fossem minha própria mãe, por me apoiarem, acreditarem e torcerem por mim.

À Beatrice e ao Arthur, os meus pequenos grandes amores, que desde o momento em que vieram ao mundo são luz e cor na minha vida.

Gratidão à minha família, que de tão extensa torna impossível a citação de cada nome: saibam que cada um de vocês tem parte nessa trajetória.

À Letícia Peruffo e à Carolina Castello Branco que viveram comigo um ano decisivo e que, com certeza, foram fundamentais na minha aprovação do vestibular, o meu muito obrigada.

À Milena e à Talita, que permaneceram ao meu lado, apesar da distância e dos diferentes rumos tomados pelas nossas vidas. Obrigada por toda a amizade.

Aos presentes que a UFSC me deu: Lívia, Damaris, Luísa W., Manuela, Ana Laura, Mainan, Bruna, Natália, Richter, Luiz, Jefferson e tantos outros, pelos quais só tenho gratidão por tê-los em minha vida.

À Lívia e aos seus pais, por terem sido essenciais durante todo o meu processo de mudança, me auxiliando muito além do que em uma mudança de casa: me ajudando tornar Floripa o meu lar. O meu muito obrigada especial, e com muito amor, à Lívia, que durante 4 anos e meio foi minha *roommate* incrível, que eu tive tanta sorte de ter encontrado.

À Damaris e aos seus pais, que me acolheram e tornaram tantas datas em que não pude estar com os meus pais muito mais fáceis de serem passadas. Obrigada com muito amor, Dada, por toda a amizade e companheirismo.

À Luísa W. e aos seus pais, que talvez não tenham a real ideia do quanto são especiais para mim e do quanto sou feliz por tê-los em minha vida. Gratidão a você, Lu, por ter entrado na minha vida de maneira tão inesperada, pela amizade edificada de maneira tão natural e tão maravilhosa. Obrigada por ter me apresentado a minha área preferida do Direito, que, inclusive, deu causa e esse trabalho.

À Manuela, que é muito além de um ser de luz e amor em minha vida, com quem construí uma amizade de alicerce forte e que me faz muito feliz. Muito obrigada, Manu, por todo nosso caminho juntas, pelos artigos publicados, por ser um ponto de equilíbrio, por toda a leveza dessa amizade.

À Ana Laura, que o Congresso Direito UFSC me deu a amizade de presente e eu só tenho a agradecer por ter tido a oportunidade de trazê-la para fazer parte da minha vida.

À Mainan, minha perfeita sintonia, o meu muito obrigada por essa amizade tão maravilhosa.

À Bruna, amiga e parceira de Comissão de Formatura, obrigada por toda a amizade, pelo trabalho e apoio compartilhados!

À Natália, que foi muito além de minha dupla de EMAJ, com quem dividi tantas manhãs e tantas histórias. Obrigada, Nat, pela nossa amizade e por todo esse caminho de conhecimento compartilhado.

Ao Richter, o primeiro amigo que fiz nessa cidade que amamos, muito obrigada por ter me ajudado em tantos momentos.

Ao Luiz Fernando, presente que o CAXIF me deu, o meu muito obrigada por todos os momentos – bons e ruins – que passamos juntos.

Ao Jefferson, que não faz ideia do quanto me fez bem durante todo o curso, em especial quando me abriu as portas para a minha primeira viagem internacional e tanto ampliou os meus horizontes.

Ao “Alpiste” pelos melhores momentos e pela parceria, gravada na pele.

Enfim, aos meus amigos e amigas que a emoção não me permite denominar, por toda a amizade, apoio e confiança. Vocês foram essenciais durante toda a minha trajetória e foram motivos da minha força para aguentar esses 5 anos longe de casa.

Ao meu namorado, Luckas, que chegou para mim em uma fase tão especial, mas turbulenta. Obrigada por toda a ajuda e compreensão, por me incentivar a escrever quando eu já não conseguia mais, por me incentivar a descansar quando via que era o que eu precisava, por me acalmar quando o estresse tomava conta e todo o acúmulo de tarefas e funções parecia impossível de ser finalizado. Gratidão, amor.

Por fim, aos meus mestres que me permitiram chegar onde cheguei.

À minha orientadora Prof. Josiane, por toda a tranquilidade que me passou em cada reunião de orientação.

À Nayara, que mais do que minha coorientadora, é minha amiga e exemplo de profissional. Muito obrigada, Nay, por me ensinar o Direito da Criança e do Adolescente na prática, por me ensinar a ser uma profissional com empatia e humanidade para com aqueles que necessitam de nós. Gratidão por todo o cuidado com o meu TCC, por toda a atenção e trabalho dispendido para que esse resultado se concretizasse.

Ao Enio, que me deu uma oportunidade incrível na Advocacia da Infância e Juventude e também é para mim um exemplo de profissional! Obrigada por todos os ensinamentos compartilhados e pela oportunidade de aprender o exercício do Direito na prática com você.

Assim, agradeço a todos, que mesmo aqui não citados, fizeram parte da minha trajetória. Acredito que a gratidão é um dos sentimentos mais bonitos que uma pessoa pode ter, e eu sou repleta de gratidão pela existência e presença de cada um de vocês na minha vida.



## **RESUMO**

O presente trabalho, a partir do método dedutivo de pesquisa e da técnica de pesquisa com base em documentação indireta e bibliografia, aborda o tema do apadrinhamento afetivo, sua prática e efetividade na promoção do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. Por intermédio do estudo realizado, buscou-se explorar o Direito da Criança e do Adolescente; o Acolhimento Institucional; e, por fim, o Apadrinhamento Afetivo. Analisou-se, em especial, a Lei n. 13.509/2017 e o Projeto de Lei que a ela deu origem; exemplos de programas de apadrinhamento afetivo que exercem suas atividades desde antes da disposição do apadrinhamento no Estatuto da Criança e do Adolescente; e, enfim, a efetividade dos programas na promoção do direito fundamental inicialmente citado.

**Palavras-chave:** Direito da Criança e do Adolescente; apadrinhamento afetivo; Lei n. 13.509/2017.

## **LISTAS DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

CDC – Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989

CNA – Cadastro Nacional de Adoção

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

IFH – Instituto Fazendo História

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organizações das Nações Unidas

PL – Projeto de Lei

PNCFC – Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
1 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL .....	15
1.1 BREVE RETROSPECTIVA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	15
1.2 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O POSICIONAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITO .....	21
1.3. O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA .....	26
2 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....	32
2.1 MEDIDAS PROTETIVAS: CONCEITO, APLICAÇÃO E PRINCÍPIOS NORTEADORES .....	32
2.2 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: MEDIDA PROTETIVA EXCEPCIONAL EM RESPOSTA À OMISSÃO VOLUNTÁRIA DA FAMÍLIA NATURAL AOS CASOS DE AMEAÇAS E/OU VIOLAÇÕES, INTERNAS OU EXTERNAS, AOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES.....	36
2.3 O PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: O REORDENAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO CULTURAL .....	39
2.4 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM NÚMEROS .....	48
2.5 INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 13.509/2017 NA ESFERA DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL .....	49
3. O APADRINHAMENTO AFETIVO.....	54
3.1. PROJETO DE LEI N. 5.850/2016 E SUA TRAMITAÇÃO QUANTO À INSERÇÃO DO APADRINHAMENTO AFETIVO NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	54
3.2 ARTIGO 19-B DA LEI N. 13.509/2017: A INCLUSÃO DOS PROGRAMAS DE APADRINHAMENTO NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ..	57
3.3. PROGRAMAS DE APADRINHAMENTO AFETIVO NO BRASIL: ALGUNS EXEMPLOS .....	59
3.4 O APADRINHAMENTO AFETIVO COMO FORMA DE GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	71
REFERÊNCIAS.....	74

## INTRODUÇÃO

A Doutrina da Proteção Integral, recepcionada pelo Direito da Criança e do Adolescente, surge para romper, no Brasil, com a Doutrina da Situação Irregular, na qual as crianças e os adolescentes eram meros objetos de tutela do Estado. A partir desse rompimento, os infantoadolescentes, reconhecidos em sua especial condição de desenvolvimento, passam a ocupar o devido lugar enquanto sujeitos de direitos.

A própria Constituição da República Federativa do Brasil, já em 1988, trouxe expressa em seu art. 227 a prioridade absoluta com que os direitos das crianças e dos adolescentes devem ser garantidos, de modo a consagrar no texto constitucional o marco paradigmático jurídico da Doutrina da Proteção Integral. A responsabilidade de garantia dos direitos fundamentais da infância e da adolescência passa a ser dever de todos: família, sociedade e Estado. Dentro dos direitos fundamentais assegurados no dispositivo encontra-se o direito à “convivência familiar e comunitária”.

Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente também deixou clara a aplicabilidade da supracitada Doutrina da Proteção Integral em seu ordenamento, dispondo de imediato – em seu art. 1º - que “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

Segundo essa perspectiva, os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes têm reforçado o seu caráter prioritário sobre os demais. Conforme já exposto, o direito à convivência familiar e comunitária é explícito na Constituição Federal e é tema de preocupação desde a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989.

No Brasil, nessa seara, foi elaborado o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), no ano de 2006, em conjunto com diversos órgãos de proteção à infância e juventude e destinado à promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Restou claro no PNCFC o quanto esse direito, posto em prática, é essencial para o pleno desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, de modo que foram elaboradas diversas metas e linhas de atuações para sua efetivação. Uma dessas metas foi o estabelecimento de parâmetros para a implementação dos programas de apadrinhamento no país – meta a ser cumprida entre os anos de 2007 e 2008.

Entretanto, tem-se que apenas em novembro de 2017 a Lei n. 13.509 foi aprovada e inseriu esse tema no Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio do art. 19-B, o que

acarretou na problematização, por parte desta autora, quanto ao fato de que, a meta do PNCFC só foi atingida 10 anos depois, de maneira oficial – em que pese já existirem diversos programas de apadrinhamento afetivo consolidados no país.

A ideia de elaboração da presente pesquisa surgiu, assim, a partir da percepção de como o assunto do apadrinhamento afetivo é tão pouco trabalhado no âmbito jurídico, de modo que a própria Lei n. 13.509/2017, mesmo trazendo o tema para o Estatuto da Criança e do Adolescente, o trouxe de forma superficial, em um único artigo e quatro simples parágrafos, traçando apenas parâmetros mínimos e dando alta carga de autonomia às instituições que viabilizam o projeto.

Em compensação, a Lei n. 13.509/2017 ocupou-se de definir diversos prazos objetivos para questões não objetivas: como a de permanência máxima de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento; a do estágio de convivência entre adotantes e adotandos; a da busca pela família ampliada com relação à criança entregue voluntariamente por sua mãe; e a da duração do processo de adoção.

Assim, esse trabalho foi motivado tanto pela atualidade da Lei n. 13.509/2017, promulgada em novembro daquele ano; quanto pelo interesse da autora em trazer ao meio jurídico discussão tão escassa e utilizar-se da interdisciplinaridade inerente ao Direito da Criança e do Adolescente para o aprofundamento do tema.

O interesse da autora pela área do Direito da Criança e do Adolescente, surgiu a partir da realização de estágio na Advocacia da Infância e Juventude na comarca de Florianópolis/SC, onde, com a orientação do advogado Dr. Enio Gentil Vieira Junior, e de sua assessora Nayara Aline Schmitt Azevedo, percebeu diversas lacunas entre a teoria e a prática da Doutrina da Proteção Integral.

Buscou-se neste estudo verificar se o apadrinhamento afetivo configura uma alternativa eficaz na promoção do direito à convivência familiar e comunitária.

Para isso, o trabalho se inicia com um breve resgate histórico do Direito da Criança e do Adolescente, perpassando pela Doutrina da Proteção Integral e adentrando ao mérito do direito fundamental que o apadrinhamento afetivo busca garantir. Na sequência, é estudado o acolhimento institucional: as medidas protetivas, sua aplicabilidade e seus princípios norteadores; o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária; os dados relativos ao acolhimento institucional no Brasil; e as mudanças trazidas pela Lei n. 13.509/2017 no que se refere às alterações provocadas no Estatuto, em especial a determinação dos prazos.



Enfim, o terceiro capítulo trata o tema específico do apadrinhamento afetivo, trabalhando a Lei n. 13.509/2017 e o Projeto de Lei n. 5.850/2016, que a ela deu origem; os programas de apadrinhamento afetivo desenvolvidos no Brasil desde antes da promulgação da supracitada Lei; e, por fim, a intersecção entre os programas de apadrinhamento e o cumprimento de sua função na garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo e a técnica de pesquisa foi desenvolvida com base em documentação indireta e bibliografia, em grande parte, advindas de áreas como a Psicologia e o Serviço Social.

## 1 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

### 1.1 BREVE RETROSPECTIVA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Direito da Criança e do Adolescente, conforme explica Veronese<sup>1</sup>, nasce “[...] a partir do questionamento dos movimentos sociais indignados com a realidade da criança e do adolescente brasileiros” frente a sua cidadania. Antes, os menores de 18 anos eram meros objetos de intervenção, tutelados pelo Estado, os quais estavam sempre submissos e dependentes da vontade adulta.

Frente àquela indignação, o Direito da Criança e do Adolescente cresce no Brasil de forma interdisciplinar, sendo um ramo do Direito que dialoga com as demais áreas jurídicas, tanto nacionais quanto internacionais, para sua completa compreensão. Além disso, o Direito da Criança e do Adolescente deve estar em constante conexão com outras áreas do conhecimento, tais quais a Psicologia, o Serviço Social e a Pedagogia.

Essa interdisciplinaridade, que não deve ocorrer apenas no Direito da Criança e do Adolescente, mostra-se nesse espaço mais do que necessária diante das diversas questões que se enfrenta. Nessa esfera jurídica, trabalha-se com pessoas em todas as suas fases: crianças, adolescentes e adultos; haja vista que cuidando do interesse de crianças e adolescentes, faz-se necessário que se conscientize o adulto no seu dever e responsabilidade para tal. É o adulto, de forma geral, o responsável por garantir que as crianças e os adolescentes tenham seus direitos efetivados.

Em sua obra, Veronese e Vieira<sup>2</sup> afirmam que:

Os direitos das crianças e dos adolescentes, tal como vemos hoje, resultam de uma construção social, de conteúdo ético, provêm de um processo histórico e dinâmico de conquistas e consolidação de espaços emancipatórios da dignidade humana.

---

<sup>1</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 1.

<sup>2</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 87.

O século XX é situado por Veronese e Falcão<sup>3</sup> como marco histórico, por ter sido o momento em que se deu início à elaboração de documentos internacionais de alcance universal para que se formulasse uma efetiva proteção aos direitos das crianças e que se buscasse fazer com que os Estados tivessem compromisso de internalizar medidas de proteção.

As supracitadas autoras explicam que:

Neste sentido, a Declaração de Genebra de 1924, adotada pela então Liga das Nações [...]; a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que previa direitos e cuidados especiais à infância; a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, podem ser citados como exemplo desse processo.

A concepção desses documentos se deu em torno da necessidade de reconhecimento da vulnerabilidade de crianças e adolescentes, bem como de que era primordial que se criassem mecanismos de proteção internacionais para garantir o desenvolvimento adequado de tais sujeitos.

Conforme citado, a primeira norma internacional de proteção a crianças foi a Declaração de Genebra de 1924, criada conjuntamente pela Liga das Nações e pela ONG *Save the Children*, e também por alguns Estados e entidades civis. A Declaração de Genebra buscava tratar dos direitos à alimentação, à educação, aos cuidados em situação de perigo, sem, no entanto, tecer muitas considerações à família.<sup>4</sup>

Apesar da existência dessa lacuna, Veronese e Sanches<sup>5</sup> relatam que “A Declaração de Genebra de 1924, adotada pela Liga das Nações, foi o primeiro documento internacional que materializou a preocupação com a afirmação da criança como ser humano merecedor de cuidados e proteção especial”.

O fato demonstra como a Declaração de Genebra de 1924 foi de singular importância ao desenvolvimento do Direito da Criança e do Adolescente, vez que positivou o início de um pensamento que trata a criança dentro de sua individualidade, como merecedora de proteção

---

<sup>3</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o Adolescente no Marco Internacional. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 11.

<sup>4</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o Adolescente no Marco Internacional. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 14.

<sup>5</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa Sanches. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 131.

especial, haja vista que reconheceu que a sua fase de desenvolvimento não pode ser tratada com os mesmos cuidados das demais. A Declaração é um marco exatamente pelo individualismo que traz à criança, respeitando e tratando a sua fase com a diferença necessária, fomentando o pensamento dentro dessa distinção primordial.

Posteriormente, como explanado por Veronese e Vieira<sup>6</sup>, em 1948 foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sintetizando preocupações do direito universal, dando guarida a princípios básicos como respeito à dignidade humana em igualdade e não discriminação; ser a família o elemento natural e fundamental da sociedade; bem como acrescentando, em seu artigo 25.2 que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais, e que todas as crianças, nascidas do casamento ou fora dele, têm direito a igual proteção especial.”<sup>7</sup>

Dessa forma, a preocupação com a maternidade e com a infância – e consequentemente com a necessidade de proteção especial aos que destes ciclos fazem parte – foi internalizada à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Em que pese não ter força vinculante, a Declaração de 1948 foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas e até os dias atuais configura-se um importante documento, o qual a doutrina brasileira vê como princípio geral de direito, e, portanto, fonte do direito internacional, conferindo-lhe natureza obrigatória.<sup>8</sup>

Em 1959, a Assembleia Geral da ONU promulgou a Declaração Universal dos Direitos da Criança com dez artigos estabelecendo diretrizes como a proteção desde o nascimento, o direito a ter um nome e uma nacionalidade, a proteção social e vivência em ambiente de afeto, tolerância e amizade, estendendo seu alcance aos familiares.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 90.

<sup>7</sup> ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2018.

<sup>8</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015 p. 91.

<sup>9</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o Adolescente no Marco Internacional. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 17.

Posteriormente, consoante Veronese e Falcão<sup>10</sup>, a Assembleia Geral da ONU elegeu o ano de 1979 como “Ano Internacional da Criança”, tendo sido criado um grupo de trabalho com vistas a elaborar uma Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC). Assim, em 1989 é construída a Convenção, na qual se reconhecia a criança em sua individualidade como sujeito ou titular da Convenção, documento este que foi uma grande referência para o Direito da Criança e do Adolescente, vez que se instituiu o marco jurídico paradigmático da Doutrina da Proteção Integral.

A Convenção traz cinquenta e quatro dispositivos que permeiam, segundo Veronese e Falcão, os pares “autonomia e proteção” e “fragilidade e responsabilidade”, por exemplo:

A natureza dos direitos mencionados alhures são agrupados em três categorias (conhecidas como “3P”): (i) participação - reconhecidos os direitos de civis e políticos: como registro, nome, nacionalidade, acesso à informação, liberdade de pensamento, consciência e credo; (ii) provisão - seriam econômicos, sociais e culturais: saúde, previdência social, educação, lazer, recreação e atividades culturais; e (iii) proteção - que versam sobre proteção contra abuso e violência, à criança refugiada, à criança portadora de deficiência, à situação abusiva de trabalho e, à situação em conflito armado. Os grupos acima mais fortes no texto legal seriam os de provisão e proteção, em detrimento dos de participação.<sup>11</sup>

Assim, é nítido que a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, ratificada no Brasil em 24 de setembro de 1990 e promulgada - por intermédio do Decreto n. 99.710, em 21 de novembro de 1990<sup>12</sup> -, foi muito além dos documentos anteriormente elaborados, sendo muito mais complexa a sua gama de preocupações e de setores a serem protegidos quando se trata da infância. A CDC colocou a criança como um sujeito que participa da vida em sociedade e que tem direito à participação. Essa participação deve ser garantida e esse sujeito deve ser protegido e ter suas necessidades supridas para que possa exercer o citado direito de forma plena.

A importância da Convenção de 1989 é notória ao se perceber que são cento e noventa e seis os seus países signatários, os quais passaram a ter uma Convenção Internacional como

<sup>10</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o Adolescente no Marco Internacional. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 18.

<sup>11</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o Adolescente no Marco Internacional. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 20-21.

<sup>12</sup> BRASIL, **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.



guia em suas políticas e medidas de proteção, garantia e efetivação dos direitos das crianças. Ademais, a Convenção “inaugurou uma nova forma de entender a relação entre o Direito e a criança e o adolescente. Essa relação passou a ser conhecida como *Doutrina da Proteção Integral* [...]”<sup>13</sup>.

A Convenção trouxe um rol de princípios a serem norteadores na tomada de decisão pelos Estados-parte, quais sejam (i) não distinção/discriminação, previsto no art. 2º da Convenção; (ii) interesse superior da criança, previsto no art. 3º da Convenção; (iii) direito à vida e ao desenvolvimento, previsto no art. 6º da Convenção; (iv) direito à voz e à participação da criança, previstos no art. 7º da Convenção.<sup>14</sup>

Veronese e Vieira explicam que a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989:

[...] constitui um tratado internacional de proteção de direitos humanos, ou seja, tem força jurídica obrigatória e abarca todo o espectro dos direitos humanos, isto é, reconhece tanto os direitos civis e políticos como econômicos, sociais e culturais, afirmando implicitamente que o desfrute de um direito não pode estar apartado do gozo dos demais. Isso significa que, para a criança desenvolver as suas capacidades físicas, intelectuais, morais e espirituais, requer-se tanto atenção médica e educação adequada quanto um meio social e familiar saudável e seguro, alimentação equilibrada e normas mínimas que regulem a atuação dos meios de comunicação.<sup>15</sup>

Entretanto, no Brasil, conforme Veronese e Sanches<sup>16</sup>, mesmo antes da incorporação da Convenção de 1989 ao ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 1988 já havia adotado os princípios básicos abordados por aquele documento, mais especificamente no seu artigo 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

<sup>13</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 99.

<sup>14</sup> BRASIL, **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

<sup>15</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 94.

<sup>16</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. *A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar*. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso - Novos Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 134.

Deste modo, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, mesmo antes da ratificação e promulgação da Convenção sobre os Direitos da Criança, trouxe em seu conteúdo a materialização da Doutrina da Proteção Integral, caracterizada pela absoluta prioridade com que determina a garantia dos direitos fundamentais as crianças, adolescentes e jovens (esta última categoria incluída pela EC n. 65/2010<sup>17</sup>).

Portanto, conforme Veronese e Vieira<sup>18</sup>, o Direito da Criança e do Adolescente possui dois âmbitos de proteção: o Direito Constitucional, por intermédio da proteção garantida expressamente na Constituição Federal; e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, por intermédio de documentos internacionais de proteção.

Essas vertentes ratificam a interdisciplinaridade necessária ao Direito da Criança e do Adolescente, vez que as primeiras fontes desse direito são efetivamente de cunho internacional, a partir de uma preocupação global que concluiu pela necessidade do envolvimento dos Estados na proteção de suas crianças e adolescentes. Com os parâmetros de proteção definidos, o legislador constituinte brasileiro de 1988 decidiu por, antes mesmo da ratificação e promulgação da Convenção dos Direitos sobre a Criança de 1989, incluir no texto constitucional dispositivos específicos e sistematizados, de interpretação literal, com a adoção da Doutrina da Proteção Integral como marco interpretativo para a alteração dos parâmetros de análise e perspectivas dos temas relacionados à infância e à juventude.

O ordenamento jurídico brasileiro, antes da inserção da Doutrina da Proteção Integral, adotava a Doutrina da Situação Irregular, a qual era consolidada pelo Código de Menores de 1979 e deixava a cargo do Poder Executivo a concretização dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, enquanto à “Justiça de Menores” cabia apenas aplicar o Direito do Menor. A Doutrina da Situação Irregular se preocupava apenas com crianças e adolescentes enquadrados no que concebiam como uma situação de “patologia social”.<sup>19</sup>

Com essa mudança paradigmática, com o início da aplicação da Doutrina da Proteção Integral, introduzida expressamente no texto constitucional de 1988, restou cristalino que a

---

<sup>17</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm). Acesso em: 08 abr. 2018.

<sup>18</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 88.

<sup>19</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso - Novos Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 135.

criança e o adolescente são titulares de direitos prioritários e cuidados especiais, de acordo com a sua fase de desenvolvimento. Isso, pois, doravante, esses sujeitos são reconhecidos pelo direito brasileiro como sujeitos titulares de seus direitos, e não mais meros seres tutelados pelo Estado com os quais os poderes se desoneravam alternando a responsabilidade de um para o outro. A partir deste momento, Estado, família e sociedade são conjuntamente e compartilhadamente responsáveis pela garantia de efetividade e não violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, de modo que cabe a todos zelar por tais objetivos.

Essa ruptura causada pela Doutrina da Proteção Integral foi, portanto, essencial à mudança dos olhares para o desenvolvimento do Direito da Criança e do Adolescente, tendo seu exercício passado a ser responsabilidade de todos – Estado, família e sociedade, nos termos do dispositivo constitucional supracitado.

## 1.2 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O POSICIONAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITO

A Doutrina da Proteção Integral é um marco jurídico paradigmático instituído pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, o qual traz ao mundo jurídico uma nova compreensão normativa, situando a criança em um quadro de garantia integral e passando a conceber as crianças sob a perspectiva de sua condição de sujeitos de direitos.<sup>20</sup>

Veronese e Falcão destacam, nesse sentido, que:

[...] não se tratou de uma mera substituição de palavras, um eufemismo, mas de uma verdadeira e absoluta mudança de paradigma decorrente da evolução de todo o conhecimento até então do desenvolvimento da criança e do adolescente, como também no assentamento de novas concepções sobre os direitos humanos que acabaram superando a visão liberal de cidadania, fundamentada na tutela dos direitos individuais, característico de uma cidadania restrita aos proprietários.<sup>21</sup>

Tratando-se, assim, de mudança de paradigma jurídico propriamente dita, a Doutrina da Proteção Integral traz uma mudança de visão quanto às crianças e aos adolescentes, bem como quanto ao seu papel na vida em sociedade, colocando-os em lugar de destaque enquanto pessoas em condição especial de desenvolvimento, titulares de direitos próprios e específicos que

---

<sup>20</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o Adolescente no Marco Internacional. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 34.

<sup>21</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o Adolescente no Marco Internacional. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 34.

respeitem e garantam o atendimento de todas as suas necessidades para um crescimento saudável.

No Brasil, conforme já mencionado, a Doutrina da Situação Irregular deu lugar à Doutrina da Proteção Integral, a qual foi adotada pela Constituição Federal em 1988, e, de modo mais específico, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

Com as mudanças sociais que ocorreram no país e o desenvolvimento do ordenamento jurídico no tocante às crianças e aos adolescentes, passou-se a envolver o Estado como um todo, a família e a sociedade como responsáveis pela garantia dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, vez que, de acordo com o próprio texto constitucional do art. 227, já transcrito, incumbe àqueles o dever com relação a esses sujeitos de direito em condição especial de desenvolvimento.

Veronese e Sanches explicam que:

[...] crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como titulares de direitos plenos e específicos, que vão além dos direitos fundamentais outorgados a todos os outros cidadãos, em razão de sua vulnerabilidade e da “condição peculiar de desenvolvimento”, que devem ser efetivados com absoluta prioridade, consoante dispõe o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>22</sup>

Assim, o dever de proteção de crianças e adolescentes passa a ser uma responsabilidade comum, de todos os entes, de todos os poderes e de toda a sociedade. Ainda, além de ser um dever comum, é um dever que deve ser cumprido com absoluta prioridade, conforme dispõe o art. 227 da CRFB.

Citando Beloff, Veronese e Vieira<sup>23</sup> listam as principais características da Doutrina da Proteção integral, que, em resumo, são: (i) a definição das crianças de maneira afirmativa, como sujeitos plenos de direito; (ii) a definição pela lei dos direitos das crianças e o estabelecimento de que compete à família, à sociedade e ao Estado atuar em caso de ameaça ou violação desses direitos, reestabelecendo seu exercício concreto; (iii) a defesa e o reconhecimento de que os direitos das crianças dependem do adequado desenvolvimento de políticas sociais universais,

---

<sup>22</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 138.

<sup>23</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas**: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 102.

nas quais estão envolvidos todos os responsáveis – família, sociedade e Estado; (iv) a atuação do Judiciário em questões de natureza jurisdicional, limitados em sua intervenção pelas garantias constitucionais, devendo reunir conhecimentos específicos de temas vinculados à infância – o juiz deve ampliar seu conhecimento quanto a crianças e adolescentes para além do mundo jurídico, trabalhando dentro de uma interdisciplinaridade; e (v) a Proteção Integral direcionada aos direitos das crianças, e não à pessoa da criança, reconhecendo e promovendo tais direitos, sendo que as intervenções coercitivas apenas ocorrerão em casos de perigo concreto à vida da criança.

Explicam Veronese e Vieira<sup>24</sup> que as constituições brasileiras antes de 1988 traziam os direitos infantoadolescentes de forma esparsa, sem sistematização. Entretanto, o constituinte de 1988 deixou clara sua postura em declarar a adoção da Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico nacional ao amparar a infância, de maneira geral, no art. 6º e introduzir um sistema protetivo organizado e detalhado nos artigos 227 a 229, conforme se demonstra a seguir:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.<sup>25</sup>

Assim, conforme acima exposto, o art. 6º da Constituição Federal de 1988 trouxe como direitos sociais tanto a proteção à maternidade, quanto à proteção à infância, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

<sup>24</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 121.

<sup>25</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.



Ademais, o termo “com absoluta prioridade”, expresso no art. 227 da CRFB/1988, consagra a Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro.

Com a constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente, Veronese e Vieira<sup>26</sup> afirmam que, o legislador constituinte os elevou à categoria dos direitos fundamentais com a finalidade de limitar a liberdade de atuação dos órgãos estatais.

Nessa seara, Rossetto e Veronese concluem que só é possível o entendimento dos direitos fundamentais na esfera infantoadolescente a partir da compreensão do paradigma estabelecido pela Doutrina da Proteção Integral.<sup>27</sup> Esse sentido, portanto, foi dado pelo legislador constituinte ao estabelecer a absoluta prioridade dos direitos das crianças e dos adolescentes e ao estabelecer a fundamentalidade de tais direitos, limitando e norteando a atuação estatal para sua promoção e concretização.

Para Veronese e Vieira<sup>28</sup>

[...] proteger integralmente a criança e o adolescente no Brasil significa elevá-los à qualidade de titulares de direitos fundamentais difusos à educação, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, a seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho, ao acesso ao ensino obrigatório e gratuito, à saúde mediante políticas sociais e econômicas, visando à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, além de outros direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

Importa destacar, novamente, que para alcançar a concreta proteção integral, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceram como sujeitos ativos todos os envolvidos no desenvolvimento de crianças e adolescentes: o Estado, a família e a sociedade. Tal responsabilidade, compartilhada, “funda-se no dever moral e na solidariedade estabelecidas em prol de crianças e adolescentes, em razão de sua dependência e vulnerabilidade a todas as formas de violência”<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 121.

<sup>27</sup> ROSSETTO, Geralda Magella de Faria. VERONESE, Josiane Rose Petry. Os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 73.

<sup>28</sup> VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 127.

<sup>29</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 137.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990) inicia seu conteúdo afirmando que

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.<sup>30</sup>

Ou seja, não resta qualquer dúvida sobre a adoção da Doutrina da Proteção Integral pelo ordenamento jurídico brasileiro. Em termos constitucionais, a Constituição Federal de 1988 previu a absoluta prioridade a ser garantida aos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes; enquanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trouxe a “proteção integral” de forma explícita, logo em seu início, deixando expressa a determinação da sua adoção do paradigma:

ECA, Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Segundo Barros<sup>31</sup>, “é fundamental a compreensão do caráter principiológico adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. [...] O artigo 1º está afinado com a vontade emanada da Constituição da República [...]”, referindo-se ao artigo 227 da CRFB. Explica o supracitado autor que o princípio do melhor interesse da criança ou do adolescente é ligado à Doutrina da Proteção Integral.

O artigo 2º da Lei n. 8.069/1990 (ECA) dispõe sobre as diferenciações entre criança – pessoa de até doze anos de idade incompletos; e adolescente pessoa entre doze anos de idade e dezoito anos de idade. Por si só essa distinção reflete ainda mais a individualização das fases de desenvolvimento humano, e, por consequência, reconhece que crianças e adolescentes

---

<sup>30</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

<sup>31</sup> BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei 8.069/1990. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018. (Coleção Leis Especiais para Concursos). p. 21.

devem ser observados com respeito às diferenças entre eles e os adultos, bem como entre eles mesmos<sup>32</sup>. Já o parágrafo único do referido artigo afirma a aplicação do Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos, em caráter excepcional<sup>33</sup> – o que demonstra respeito e consideração à etapa transitória para a vida adulta.

Ratificando tal conclusão, Veronese<sup>34</sup> afirma que “o Estatuto reconheceu a existência de diferentes etapas no processo de desenvolvimento do ser humano, o que implicou numa percepção diferenciada na parte especial da lei”.

### 1.3. O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Além dos avanços aqui já tratados, a Convenção sobre os Direitos das Crianças trouxe, especificamente em seu artigo 9, item 1, a previsão do direito à convivência familiar – em especial com a família natural – prevendo a excepcionalidade da separação entre pais e filhos:

Artigo 9 1. Os Estados Partes deverão zelar para que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos, exceto quando, sujeita à revisão judicial, as autoridades competentes determinarem, em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis, que tal separação é necessária ao interesse maior da criança. Tal determinação pode ser necessária em casos específicos, por exemplo, nos casos em que a criança sofre maus tratos ou descuido por parte de seus pais ou quando estes vivem separados e uma decisão deve ser tomada a respeito do local da residência da criança.<sup>35</sup>

A Declaração Universal dos Direitos da Criança, elaborada pela Assembleia Geral da ONU em 1959, já havia tratado, em seu Princípio 6, sobre a necessidade da criação da criança em um ambiente afetuoso e de segurança moral e material, bem como sobre a excepcionalidade da separação da criança de sua mãe:

---

<sup>32</sup> Cumpre indicar, ainda, que a percepção das diferenças entre adultos e crianças/adolescentes parte do pressuposto de que os infantoadolescentes, quando na mesma situação, nunca receberão tratamento mais gravoso do que o que seria aplicado a um adulto. Esse princípio é expresso na Lei n. 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios: I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto; [...].

<sup>33</sup> Cabe aqui a ressalva de que, inicialmente, a previsão de que a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente em caráter excepcional às pessoas com até 21 anos de idade advém do fato de que, quando da promulgação do Estatuto, o Código Civil de 1916 estava vigente e trazia em seu art. 6º a incapacidade relativa das pessoas menores de 21 anos.

<sup>34</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito Penal Juvenil e Responsabilização Estatutária: Elementos aproximativos e/ou distanciadores?** - O que diz a Lei do Sinase - a inimputabilidade penal em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 101.

<sup>35</sup> BRASIL, **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material, salvo circunstâncias excepcionais, a criança da tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e àquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas.<sup>36</sup>

Nesse sentido, importa observar que o art. 227 da Constituição Federal, em consonância tanto com a Declaração de 1959, quanto com a Convenção de 1989, prevê de maneira expressa a convivência familiar e comunitária como direito fundamental às crianças e aos adolescentes, trazendo-a como dever do Estado, da família e da sociedade, com a mesma prioridade absoluta que os demais.

É essencial que se mantenha este fato em destaque: a responsabilidade é comum, compartilhada, de todos os entes envolvidos no desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. O Estado é responsável por oferecer a estrutura necessária para que a família e a sociedade consigam garantir o cumprimento de seus deveres quanto aos infantoadolescentes; enquanto a família e a sociedade são responsáveis pela devida utilização do aparelho estatal.

Torna-se, para isso, essencialmente necessária a compreensão e internalização do conceito de que crianças e adolescentes são pessoas em condição especial de desenvolvimento, sendo sujeitos de direitos, porém com uma carga de vulnerabilidade que exige cuidados especiais. Ou seja, a família e a sociedade devem ter consciência da responsabilidade que se configura no cuidado com o desenvolvimento de uma criança e de um adolescente, na medida em que é no meio familiar e social que esses sujeitos formam suas bases para a vida adulta.

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, o qual será abordado detalhadamente no capítulo seguinte, é um importante documento elaborado em conjunto por diversos órgãos de proteção à infância e juventude e destinado à promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente. Por ora, é cabível indicar que o Plano, de maneira correta, sintetizou que:

[...] fica demonstrada a importância de se oferecer à criança e, mais tarde, ao adolescente, um ambiente nutritivo e estável, do ponto de vista relacional e afetivo, onde se sintam protegidos e queridos e onde possam encontrar o suporte necessário ao enfrentamento dos diversos desafios que constituem

---

<sup>36</sup> ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos da Criança**. 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crianca/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

essa peculiar etapa da vida. A constância das figuras parentais, as condições sociais e culturais para a realização de seus cuidados e um “clima afetivo” favorável, nos primeiros anos de vida, favorecem a constituição de vínculos afetivos primários e abrem o caminho para a constituição de novos vínculos, cuja preservação, durante a infância e adolescência, propiciam as condições adequadas para a socialização e o desenvolvimento integral dos indivíduos. Da mesma forma, a garantia de acesso aos direitos universais para todas as famílias é a contraparte da responsabilidade do Estado para garantir o desenvolvimento da criança e do adolescente, pensando também de forma mais ampla, no desenvolvimento de novas gerações e da cidadania.

Coloca-se, então, o postulado da necessidade da preservação dos vínculos familiares e comunitários para o desenvolvimento da criança e do adolescente, a partir de um contexto familiar e social onde os direitos sejam garantidos e os cuidados sejam de qualidade. [...] <sup>37</sup>

Nesse sentido, explicam Veronese e Sanches <sup>38</sup>

A convivência comunitária é fundamental na estruturação da personalidade da criança e dos adolescentes e da nossa contínua elaboração de conceitos e valores, pois é na convivência com o outro diferente de nós, de nossas concepções, que aprendemos, na prática, as primeiras lições de tolerância. É na convivência com o outro que iniciamos as primeiras noções de civilidade, das quais extraímos modelos, aprendemos e exercitamos os princípios da coerência, do companheirismo, da solidariedade, noções estas que serão imprescindíveis em nossa formação (e reformulação) enquanto cidadãos, isto é, enquanto sujeitos comprometidos com a *polis*, com a sua comunidade.

O papel da sociedade se demonstra muito mais importante quando se ultrapassa uma análise superficial da necessidade do comprometimento social com o desenvolvimento de crianças e adolescentes. Trata-se aqui de uma formação de vínculos – tanto com a família natural, quanto com sujeitos fora dela. Essa formação de vínculos garante a sociabilidade da criança e do adolescente e é fundamental para o seu desenvolvimento.

Em harmonia com os dispositivos legais supracitados, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um capítulo específico (Capítulo III), dentro do título “Dos Direitos Fundamentais” (Título II), para tratar “Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária” <sup>39</sup>.

O art. 19, que inaugura o capítulo, traz que

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 02 mai. 2018. p. 34.

<sup>38</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso - Novos Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 144.

<sup>39</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.



Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

O ECA afirma a excepcionalidade de inserção de crianças e adolescentes em família substituta. Isso porque a sistemática do Estatuto atua para que a convivência no seio da família natural seja incentivada e promovida e, quando há elementos que possam ser caracterizados como ameaça ou violação aos direitos dos infantoadolescentes, o Estado e a sociedade, por intermédio de rede de apoio, devem investir no contexto familiar, de modo que apenas o esgotamento das tentativas seja a causa de retirada daquela criança ou adolescente de seu lar de origem.

O conceito de família natural está definido no art. 25, do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo que remete àquela à “comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”. Ou seja, a família natural é a baseada, exclusivamente, por pais; ou pais ou qualquer deles e filhos unidos por laços biológicos.

Já a família ampliada é definida no parágrafo único do art. 25 do ECA, também conhecida como família extensa, que é “aquela que se estende para além da unidade de pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade”. A partir desse momento, da conceituação de família extensa ou ampliada, o Estatuto da Criança e do Adolescente começa a trabalhar o conceito – e a relevância – da afetividade nos laços familiares.

A família substituta é aquela disposta no art. 28 do Estatuto, sendo considerada a família em que a criança é colocada “mediante guarda, tutela ou adoção [...]”. Com relação à última possibilidade, o Estatuto reconheceu, a partir da Lei n. 13.509/2017 que a família substituta em que a criança for colocada a partir de um processo de adoção pode ser denominada como “família adotiva”, conforme observa-se no art. 19-B, por exemplo.

Quanto à retirada de crianças e adolescentes do seio da família natural, ratificam Veronese e Sanches:

A ruptura dos vínculos com a família biológica em decorrência de violações de direitos de crianças e adolescentes, com seu acolhimento institucional ou colocação em família substituta, deverá ser sempre excepcional e provisória, obrigando que se assegure a preservação dos vínculos familiares ou a

integração à família substituta, apenas quando esgotados os recursos para que sejam mantidos nas famílias de origem.<sup>40</sup>

Ante a seriedade e a possibilidade dos nítidos danos que tal ruptura pode causar, é necessário que tanto a decisão de acolhimento institucional, quanto a decisão a ser prolatada em caso de necessidade de colocação em família substituta sejam devidamente fundamentadas e, conforme explicam as autoras supracitadas, devem contar com prévia avaliação dos riscos aos quais as crianças e adolescentes estão expostos junto à família natural. Em respeito à excepcionalidade da medida, devem ainda serem analisadas todas as possibilidades de investimento na família natural, para apenas em casos de não êxito ser determinada a retirada da criança ou do adolescente de seu lar de origem.

Essa tomada de decisão é um eficiente exemplo de como o Direito da Criança e do Adolescente precisa manter sua interdisciplinaridade forte e ativa. Para a análise de uma situação e investimento em uma família, não basta a atuação do Poder Judiciário. É clara a necessidade de uma estrutura estatal consistente que organize redes de apoio e proteção a crianças e adolescentes, contando com profissionais de serviço social, psicologia, pedagogia, com os conselhos tutelares e outros capacitados a um profundo estudo do contexto, dificuldades e razões para a organização daquela família não ser suficiente para a garantia e não violação dos direitos das crianças e dos adolescentes que nela são criados.

Entretanto, demonstram Veronese e Sanches<sup>41</sup>, com base em dados estatísticos, que a realidade brasileira é muito diversa da ideal:

[...] o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social, que contemplou 589 abrigos beneficiados com recursos do Governo Federal, realizado pelo IPEA/CONANDA<sup>42</sup>, em 2003, evidenciou que a cultura da institucionalização indiscriminada de crianças ainda se afigura como único caminho para sua “proteção”, demonstrando que o princípio da excepcionalidade e brevidade da medida não vêm sendo respeitados.

O Brasil é um país com tradição de responder com institucionalização nos casos de situações de vulnerabilidade de crianças e adolescentes como medida

<sup>40</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 146.

<sup>41</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 147.

<sup>42</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

de proteção contra os desvios causados pelas condições sociais, econômicas e morais das famílias em situação de pobreza ou como medida corretiva de desvios.

Percebe-se, portanto, que enquanto apenas a omissão voluntária da família natural em casos de violação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes deveria ser razão para a retirada desses de seu lar, o que se tem é a institucionalização como medida de regra, ante a falta de estrutura estatal para auxiliar uma reorganização familiar e conscientização do papel fundamental dela na criação dos infantoadolescentes. Ou seja, a criança e o adolescente acabam por ter seus direitos fundamentais violados, em maior ou menor escala, tanto pela família natural quanto pelo Estado – ambos desorganizados e desestruturados<sup>43</sup>, cada um na sua proporção e esfera.

---

<sup>43</sup> A abordada desestrutura não se trata da ausência de condições financeiras/materiais, ou, muito menos, da ausência de um “modelo tradicional” de família. Conforme será explicado no tópico seguinte, a desestruturação familiar capaz de ocasionar um acolhimento institucional é aquela em que a família da criança e/ou do adolescente não é capaz de se organizar de modo a ser hábil a atender as necessidades e garantir os direitos fundamentais daqueles sujeitos, e, ainda, cessar com os fatos que constituem violação e/ou ameaça aos direitos dos infantoadolescentes.

## 2 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

### 2.1 MEDIDAS PROTETIVAS: CONCEITO, APLICAÇÃO E PRINCÍPIOS NORTEADORES

A partir deste tópico, pretende-se estudar um tema essencial ao entendimento do apadrinhamento afetivo: o acolhimento institucional. Para essa análise, tratar-se-á, inicialmente sobre as medidas protetivas em geral e, posteriormente, sobre o acolhimento institucional em sua especificidade. Em sequência, serão explicitados o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária; as estatísticas relacionadas ao acolhimento institucional no Brasil; e as inovações, dentro desta temática, introduzidas pela Lei n. 13.509/2017 no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Grupo Aconchego – que será apresentado mais detalhadamente adiante, é um Grupo de Apoio à Convivência Familiar e Comunitária que desenvolve há 18 anos seu programa de apadrinhamento afetivo – sintetiza:

Para se compreender o significado de apadrinhamento afetivo é importante direcionar o olhar para as questões da institucionalização de crianças e adolescentes e para a importância da convivência familiar e comunitária, como ponto fundamental para o seu desenvolvimento biopsicossocial.<sup>44</sup>

O acolhimento institucional (que até 2009 era nomeado como “abrigo em entidade”)<sup>45</sup> é uma espécie de medida protetiva prevista no artigo 101, inciso VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>46</sup>

O rol do artigo 101 do ECA traz uma série de medidas a serem aplicadas quando verificada qualquer das hipóteses previstas pelo artigo 98 do ECA, quais sejam as de ameaça e/ou violação de direitos reconhecidos pelo Estatuto às crianças e aos adolescentes:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:  
I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

<sup>44</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p.101

<sup>45</sup> A redação “acolhimento institucional” foi dada pela Lei n. 12.010/2009 que alterou o termo “abrigo em entidade” pela nomenclatura atual.

<sup>46</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

### III - em razão de sua conduta.

Em resumo, Barros<sup>47</sup> explica que as medidas de proteção devem ser aplicadas sempre que a criança ou o adolescente estiverem em “situação de risco”, caracterizando tais situações como aquelas citadas pelo próprio artigo 98 do ECA: situações que violem e/ou ameacem os direitos de crianças e adolescentes. Assim, é a situação de risco o permissivo para que a autoridade judiciária competente aplique medida protetiva, visando sanar o problema.

Para Barros<sup>48</sup> é a “situação de risco”, também, o elemento de critério para a fixação da competência da Justiça da Infância e da Juventude, em consonância com o disposto no artigo 148, parágrafo único e alíneas, do ECA<sup>49</sup>, visto que o dispositivo objetiva “maximizar a prestação jurisdicional à criança e ao adolescente.”, isso porque as demandas previstas nas alíneas do parágrafo único daquele artigo seriam demandas de competência de vara de família, mas que são processadas na Justiça da Infância e Juventude ante a exposição de criança ou adolescente envolvido à grave violação e/ou ameaça de seus direitos.

Portanto, as aplicações de medidas protetivas às crianças e aos adolescentes são de competência, portanto, da Justiça da Infância e Juventude<sup>50</sup>.

Nessa seara, o artigo 99 prevê que as medidas protetivas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente; enquanto o artigo 100 do ECA<sup>51</sup> traz os parâmetros de observação e

<sup>47</sup> BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei 8.069/1990. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018. (Coleção Leis Especiais para Concursos), p. 144.

<sup>48</sup> BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei 8.069/1990. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018. (Coleção Leis Especiais para Concursos), p. 144.

<sup>49</sup> Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para: Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de: a) conhecer de pedidos de guarda e tutela; b) conhecer de ações de destituição do poder familiar, perda ou modificação da tutela ou guarda; c) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento; d) conhecer de pedidos baseados em discordância paterna ou materna, em relação ao exercício do poder familiar; e) conceder a emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais; f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente; g) conhecer de ações de alimentos; h) determinar o cancelamento, a retificação e o suprimimento dos registros de nascimento e óbito.

<sup>50</sup> Importa destacar que a aplicação de medidas protetivas não necessariamente perpassa a esfera do Poder Judiciário. O art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente traz as atribuições dos Conselhos Tutelares e, já em seu inciso I, prevê o atendimento de crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, podendo o Conselho Tutelar em sua autonomia aplicar as medidas de proteção previstas nos incisos I a VII do art. 101. Ou seja, a única medida de proteção que efetivamente depende do Poder Judiciário para a sua aplicação é a de “colocação em família substituta”.

Ressalta-se, ainda, que é prioritária a aplicação de medida protetiva fora da esfera do Poder Judiciário, ou seja, por parte dos Conselhos Tutelares.

O que se denota das conclusões de Barros é que, quando judicializada a questão, ao invés de o processo tramitar em uma Vara de Família, a ocorrência de situação de risco atrairá a competência para a Vara da Infância e Juventude.

<sup>51</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

interpretação para a aplicação das medidas, ou seja, os princípios que devem ser observados na atuação junto às famílias dos infantoadolescentes:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Parágrafo único. São também **princípios que regem a aplicação das medidas**: I - condição da criança e do adolescente como **sujeitos de direitos**: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal; II - **proteção integral e prioritária**: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares; III - **responsabilidade primária e solidária do poder público**: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais; IV - **interesse superior da criança e do adolescente**: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; V - **privacidade**: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada; VI - **intervenção precoce**: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida; VII - **intervenção mínima**: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente; VIII - **proporcionalidade e atualidade**: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada; IX - **responsabilidade parental**: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente; X - **prevalência da família**: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isso não for possível, que promovam a sua integração em família adotiva; XI - **obrigatoriedade da informação**: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa; XII - **oitiva obrigatória e participação**: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 28 desta Lei.<sup>52</sup> (grifou-se)

<sup>52</sup> O parágrafo único e seus incisos foram incluídos pela Lei n. 12.010 de 2009; com exceção do inciso X que teve sua redação dada pela Lei n. 13.509 de 2017, tendo sido o termo “família substituta” alterado por “família adotiva”.

Assim, o artigo 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente traz, de maneira positivada, uma gama de princípios norteadores tanto da atividade judiciária, quanto da atividade dos conselhos tutelares e das instituições acolhedoras no tocante à aplicação de medidas protetivas. Tais princípios encontram suporte na Doutrina da Proteção Integral, na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, na Constituição e nos demais documentos já abordados neste trabalho, vez que colocam e respeitam o protagonismo da criança e do adolescente da titularidade de seus direitos.

Barros<sup>53</sup> explica que o rol dos doze princípios elencados no artigo 100, embora inseridos no capítulo pertinente às medidas de proteção, “transmite valores, mandados de otimização, que devem permear todo o Estatuto, todo o sistema jurídico da criança e do adolescente.”

Conforme abordado em publicação da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (Fempar)<sup>54</sup>, o fato de o dispositivo prever em seu *caput* que “levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas”, gera nas autoridades competentes (tanto Judiciária, quanto no próprio Conselho Tutelar) um compromisso com a resolução da questão concretamente e não com a simples e pura aplicação da medida de maneira “burocrática”. Este compromisso torna “fundamental descobrir exatamente qual o problema que aquela determinada criança ou adolescente apresenta e o que é necessário para sua solução, o que exige um atendimento individualizado e pode demandar intervenções múltiplas”.

Tal interpretação é muito pertinente no sentido de que, conforme já trabalhado, o Direito da Criança e do Adolescente deve atuar dentro do campo do interesse superior de seu titular, o que, portanto, invoca uma aplicação flexível e adaptável do Estatuto da Criança e do Adolescente, no sentido de buscar uma solução eficaz às ameaças e/ou violações ocorridas – ainda que para isso tenha que flexibilizar e otimizar a aplicação prática de dispositivos. Ademais, a busca pela solução envolve a interdisciplinaridade inerente ao Direito da Criança e do Adolescente, pois, por vezes, o Estatuto não trará literalmente a medida mais adequada de aplicação e eficiência ao caso em análise.

---

<sup>53</sup> BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei 8.069/1990. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018. (Coleção Leis Especiais para Concursos), p. 147

<sup>54</sup> DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. 7ª Edição. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. 2017. Disponível em <<http://femparpr.org.br/site/publicacao/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-annotado-e-interpretado/>>. Acesso em: 30 abr. 2018. p. 167.

Uma vez contextualizadas as medidas de proteção, cabe a especificação e aprofundamento da medida de acolhimento institucional, vez que esta é que mais se relaciona com o tema fim deste trabalho: o apadrinhamento afetivo.

## 2.2 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: MEDIDA PROTETIVA EXCEPCIONAL EM RESPOSTA À OMISSÃO VOLUNTÁRIA DA FAMÍLIA NATURAL AOS CASOS DE AMEAÇAS E/OU VIOLAÇÕES, INTERNAS OU EXTERNAS, AOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

O artigo 19 inaugura o Capítulo III do Estatuto da Criança e do Adolescente, abrindo a temática do “Direito à Convivência Familiar e Comunitária”.<sup>55</sup> Tal dispositivo traz, de maneira literal, a excepcionalidade da retirada da criança e do adolescente do seio de sua família natural.

Tanto o disposto no artigo 19, quanto o capítulo ao qual ele pertence, operam em consonância com a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959; com a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; e com a Constituição Federal, especificamente em seu artigo 227. Esses diplomas legais preocuparam-se com a garantia da convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes com vistas ao saudável desenvolvimento destes.

A excepcionalidade da retirada das crianças e dos adolescentes de sua família natural traz, conforme já explanado, a obrigação de que as autoridades e redes de apoio envolvidas com crianças e adolescentes em situação de risco empenhem-se no incentivo da reorganização familiar, no fortalecimento dos vínculos e no investimento da família em si.

Barros<sup>56</sup> explica que a prioridade legal da família natural traz a necessidade do esgotamento das possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente nessa família, através de apoio interdisciplinar.

Consoante Silva<sup>57</sup>,

O ECA trouxe novas formas de atender a criança e o adolescente prevendo a proteção integral e dentre as prerrogativas dessa doutrina a garantia da convivência familiar e comunitária, reservando o atendimento em

<sup>55</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

<sup>56</sup> BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei 8.069/1990. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018. (Coleção Leis Especiais para Concursos), p. 44.

<sup>57</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 94.



acolhimento institucional somente quando configurada a violação de direitos que colocam em risco a integridade física e emocional. A provisoriedade, a excepcionalidade e o caráter transitório da medida são princípios propostos pelo Estatuto que se cumpridos podem evitar a institucionalização de crianças e adolescentes. Assim, como a responsabilidade da instituição de abrigo pela garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente e quanto às ações de fortalecimento e manutenção dos vínculos parentais, quando não implicar em risco e prejuízos para os mesmos.

Conforme já explanado, o artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente define que a aplicação de medidas protetivas deve acontecer sempre que houver ameaças e/ou violações aos direitos das crianças e dos adolescentes por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão da conduta da criança ou do adolescente. Ocorre que, conforme demonstra Cuneo<sup>58</sup>, dados do IPEA de 2003 revelavam que o principal motivo para o acolhimento institucional era relacionado à pobreza decorrente de carência de recursos, de abandono ou de vivência em rua - motivos esses impeditivos de perda ou suspensão do poder familiar, de acordo com o previsto no artigo 23 do ECA:

Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.

O dado exposto é originário da publicação “O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”, publicado pelo IPEA/CONANDA em 2004<sup>59</sup>. A obra demonstra, em seu segundo capítulo<sup>60</sup> que, à época, 24,1% dos acolhimentos institucionais eram em virtude da carência de recursos materiais da família. Após a análise dos dados, a publicação conclui que a pobreza familiar “é responsável pelo ingresso de mais da metade (52%) das crianças e adolescentes nos abrigos”.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> CUNEO, Monica Rodrigues. **Abrigamento Prolongado: Os Filhos do Esquecimento: A institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam.** Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - Módulo Criança e Adolescente (MCA), 2009. (3º Censo da População Infanto-juvenil Abrigada no Estado do Rio de Janeiro). p. 421.

<sup>59</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: Ipea/Conanda, 2004. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5481](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481)>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>60</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: Ipea/Conanda, 2004. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5481](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481)>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 55

<sup>61</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: Ipea/Conanda, 2004. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5481](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481)>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 57

Explica Cuneo<sup>62</sup> que:

A aplicação indiscriminada da medida de abrigamento por parte das autoridades competentes, Conselhos Tutelares e Poder Judiciário, muitas vezes com o aval condescendente do Ministério Público, antes de analisada a pertinência das outras medidas protetivas elencadas no art. 101, do ECA, findam por violar o direito fundamental à convivência familiar. De acordo com o Estatuto, o afastamento do convívio com o grupo familiar de origem, quer na modalidade de abrigo em entidade, quer na de colocação em família substituta, somente deve ser aplicada como *ultima ratio*.

Em 2013, o Conselho Nacional do Ministério Público divulgou novos dados sobre o acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil<sup>63</sup>. Percebeu-se que os acolhimentos são também justificados por mais de um fator, porém, a vivência de rua e a carência de recursos materiais da família ou do responsável continuam aparecendo em números expressivos nos gráficos da publicação.<sup>64</sup>

Tais dados demonstram que no Brasil – em que pese a disposição do artigo 23 do ECA – a falta de recursos materiais ainda é motivo importante no acolhimento de crianças e adolescentes, reafirmando o já citado neste trabalho da obra de Veronese e Sanches<sup>65</sup>, as quais, com base no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), explicam:

O Brasil é um país com tradição de responder com institucionalização nos casos de vulnerabilidade de crianças e adolescentes como medida de proteção contra os desvios causados pelas condições sociais, econômicas e morais das famílias em situação de pobreza ou como medida corretiva de desvios.

Observa-se que tanto os dados de 2003 do IPEA, quanto os dados de 2013 do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como os dados observados para a elaboração do PNCFC

---

<sup>62</sup> CUNEO, Monica Rodrigues. **Abrigamento Prolongado: Os Filhos do Esquecimento: A institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - Módulo Criança e Adolescente (MCA), 2009. (3º Censo da População Infante-juvenil Abrigada no Estado do Rio de Janeiro). p. 422.

<sup>63</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011**: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. p. 44 e 46

<sup>64</sup> Em 2013, o acolhimento de 35% das crianças e/ou adolescentes em “abrigos” foi motivado pela vivência de rua; e 26% pela carência de recursos materiais da família/responsável. Dos acolhidos em casas-lares no mesmo ano, 27% foi pela vivência de rua; enquanto 21% foi pela carência de recursos materiais da família ou do responsável.

<sup>65</sup> SANCHES, Helen Crystine Corrêa. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. In VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso - Novos Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 146.

convergem para o mesmo sentido: a excepcionalidade não é respeitada quando tratamos da aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional.

### 2.3 O PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: O REORDENAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO CULTURAL

Silva situa um contexto de influência que surge e evolui com a discussão a respeito da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes dentre os seguintes elementos históricos:

[...] a Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; o Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos que incluiu a constituição do Comitê Nacional para o Reordenamento dos Abrigos; o Levantamento Nacional de Abrigos realizado pelo IPEA; a influência da Sociedade Civil para a criação de uma Comissão Interssetorial encarregada de apresentar subsídios para a elaboração do PNCFC e a formação do Grupo Nacional de Trabalho Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT.<sup>66</sup>

A exposição desse marco histórico é de extrema importância na contextualização do acolhimento institucional. Isto porque, como já restou demonstrado, o Brasil acabou por adotar a aplicação dessa medida protetiva em larga escala, como resposta também a fatores que poderiam/deveriam ser trabalhados internamente às famílias, como modo de investimento na família natural e tentativa de manutenção das crianças e adolescentes nela.

A Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados surge a partir de um compromisso assumido pelo Brasil em 1993 na Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena pela ONU, objetivando a adoção de uma política nacional de direitos humanos. Por iniciativa da própria Câmara, criou-se a Comissão de Direitos Humanos, que é uma comissão permanente com suas atribuições definidas na resolução nº 80/1995 (inclusão do inciso XVI ao artigo 32 do Regimento Interno)<sup>67</sup> da Câmara dos Deputados.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes**. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 71.

<sup>67</sup> Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1995/resolucaodacamaradosdeputados-80-31-janeiro-1995-320928-norma-pl.html>. Acesso em 02 mai. 2018.

<sup>68</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes**. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 72-73.

De acordo com o sintetizado por Silva<sup>69</sup>,

Num contexto de Estado mínimo para as garantias sociais desencadeia-se, no Brasil, o processo de reordenamento das políticas sociais. A proteção integral de crianças e adolescentes é relegada ao economicamente possível e direciona-se aos programas sociais de governo no atendimento da violação de direitos como, por exemplo: o Programa Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil – Sentinela.

A Comissão de Direitos Humanos efetivamente aprova o projeto da Caravana Nacional em 2000, com o objetivo da verificação *in loco* de instituições de atendimento a populações vulneráveis. Em 2001 foi realizada a caravana nos “abrigos de crianças e adolescentes”: a VI Caravana Nacional dos Direitos Humanos: “A situação dos orfanatos do Brasil”, a qual ocorreu em 8 estados do país, visitando 36 instituições e entrevistou 88 crianças e adolescentes acolhidos.<sup>70</sup>

O relatório de atividades da Comissão de Direitos Humanos do ano de 2001<sup>71</sup> traz, sobre a VI Caravana, que à época havia mais de 200 mil crianças esperando por uma família e que tais crianças estavam “vivendo o abandono dentro de um orfanato”<sup>72</sup>. O Relatório explica que o estímulo à adoção era quase nulo e que “Uma das propostas do relatório elaborado pelo coordenador da Caravana [...] é a apresentação de um projeto de lei introduzindo no Estatuto da Criança e do Adolescente um prazo máximo da criança no abrigo [...]”<sup>73</sup>

Silva explica, quanto à importância da VI Caravana:

---

<sup>69</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 74.

<sup>70</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 77; 79.

<sup>71</sup> BRASIL. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Relatório das atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados no ano de 2001**. Brasília, 2002. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

<sup>72</sup> BRASIL. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Relatório das atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados no ano de 2001**. Brasília, 2002. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 02 mai. 2018. p. 160.

<sup>73</sup> BRASIL. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Relatório das atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados no ano de 2001**. Brasília, 2002. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 02 mai. 2018. p. 160

Após a realização da VI Caravana sobre “A situação dos orfanatos no Brasil”, o governo federal articula-se para encontrar alternativa à situação-problema identificada. A SEAS, órgão responsável pelo repasse de recursos às instituições de abrigo conveniados do governo federal, no segundo semestre de 2002, promove o “Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos”<sup>74</sup>

Em agosto de 2002 aconteceu, em Brasília, o Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos. Silva expõe que o ofício-circular MPAS/SEAS nº 13 de 02/05/2002<sup>75</sup>, remetido à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família do Estado de Santa Catarina, justificava o evento “fazendo referência à dificuldade em nível nacional de se garantir a excepcionalidade da medida de acolhimento institucional, assim como o caráter provisório e transitório [...]”<sup>76</sup>.

Conforme Silva,

O governo federal ao promover o Colóquio já havia definido as ações a serem implementadas para a reforma do atendimento de crianças e adolescentes em medida de acolhimento institucional e destaca a sociedade civil como recurso em potencial, inclusive para a implementação de programas de acolhimento familiar.<sup>77</sup>

Diante das questões levantadas, como a falta de incentivo à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, com o Colóquio, o governo federal buscou obter elementos para a “elaboração de diretrizes para normatizar a medida de acolhimento em território nacional e ordenar as políticas públicas para a área”.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 82.

<sup>75</sup> O ofício-circular MPAS/SEAS nº 13 de 02/05/2002 foi remetido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), por intermédio da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) convidando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) à participação de um amplo processo de mobilização institucional para as questões relativas à Rede de Abrigos em todo o território nacional.

A informação supra advém da 90ª Reunião Ordinária do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) – ata disponível em < [http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2002/atas-de-2002/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2002/atas-de-2002/)>.

<sup>76</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 83.

<sup>77</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 84.

<sup>78</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação

Para Silva,

É na conjugação de atores sociais em prol da proteção integral que o governo federal encontra a sociedade civil na condição de parceira para o processo de desinstitucionalização do atendimento, em medida de proteção de acolhimento, enfatizando o direito à convivência familiar e comunitária. O governo federal articula-se para a elaboração de diretrizes de um plano para normatizar as ações que permeiam a medida de acolhimento e, nesse primeiro momento, a tendência é o reordenamento do acolhimento institucional com o estímulo dos programas de famílias acolhedoras, como experiência alternativa ao acolhimento institucional.<sup>79</sup>

A partir do Colóquio, surge então a proposta de formação de um Comitê Nacional para trabalhar no tema e efetivar as orientações propostas pelo Estado. É criado, desse modo, o Comitê nacional para o reordenamento da rede nacional de abrigos, formado por diversos órgãos e com o objetivo de realizar um levantamento nacional dos abrigos.<sup>80</sup>

Quanto à origem da ideia para a realização do levantamento, a coordenadora-geral da pesquisa, Enid Rocha Andrade da Silva, explicou em entrevista realizada pela redeGIFE<sup>81</sup> que o objetivo do Colóquio era “iniciar um processo que possibilitasse ampla reforma no atendimento às crianças e aos adolescentes” que à época se encontravam em situação de acolhimento institucional, bem como relatou que os participantes do Colóquio sentiam falta de um diagnóstico sobre o tema, surgindo aí a ideia de elaboração de um censo nacional.

A pesquisa foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), finalizada em 2004, e exibiu, dentre outros, o surpreendente resultado de que 52% dos

---

(Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 88

<sup>79</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes**. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 88.

<sup>80</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes**. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 84 e 89.

<sup>81</sup> Entrevista realizada pelo Grupo de Institutos Fundações e Empresas – GIFE, em 30 jun. 2002. Disponível em <<https://gife.org.br/fiscalizacao-dos-abrigos-para-criancas-deve-ser-aprimorada/>>. Acesso em 02 mai. 2018.

acolhimentos institucionais eram motivados pela pobreza da família natural<sup>82</sup> – que é expressamente vedado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme já demonstrado.<sup>83</sup>

Nesse sentido, o documento aborda que

[...] se o empobrecimento das famílias está na raiz da medida de abrigo, é difícil supor que intervenções pontuais junto à família ou ao violador de direitos possam estancar os problemas que levaram a criança ou o adolescente ao abrigo. Na verdade, a solução do problema requer políticas públicas abrangentes voltadas para a família, o que não é novo: a própria Constituição afirma que “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”<sup>84</sup>. Tais políticas devem contemplar, necessariamente, ações de complementação de renda, além do envolvimento de toda a rede de assistência social disponível em âmbito local.<sup>85</sup>

Vê-se novamente a necessidade da interdisciplinaridade no atendimento às famílias, com vistas à preservação e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, em especial às famílias hipossuficientes financeiramente, pois, para se efetivar a proibição do ECA quanto ao acolhimento motivado pela falta ou carência de recursos materiais, é preciso que o atendimento a essas famílias seja efetivo. Isso porque, é evidente como a carência de recursos materiais afeta, e talvez até gere, outras formas de negligências motivadoras da medida protetiva de acolhimento institucional.

Silva reforça que “O levantamento nacional de abrigos da rede SAC traz à tona questões fundamentais como os dados de que expressiva parcela de crianças e adolescentes em acolhimento institucional se deve à pobreza [...]” e explica que diante desses dados é criada a Comissão Interssetorial para a discussão dos “Programas de Acolhimento Institucional e de Família Acolhedoras, as Políticas de Apoio à Família e à Adoção [...]”.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5481](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481)>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 57.

<sup>83</sup> Vide art. 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão poder familiar.

<sup>84</sup> Constituição Federal da República do Brasil de 1988, art. 226, §8º.

<sup>85</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5481](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481)>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 59.

<sup>86</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 95-96.

Entretanto, apesar de inegável que a carência de recursos somada à ausência estrutural do Estado sejam adversárias do atendimento das necessidades básicas de crianças e adolescentes, é importante que esteja claro que não apenas as famílias hipossuficientes são responsáveis pela perpetração ou omissão frente às ameaças e/ou violações dos direitos das crianças e adolescentes. O que ocorre, por óbvio, é que o acesso dos conselhos tutelares, por exemplo, a essas violações, é, de certa forma, muito mais simples quando comparado à tomada de conhecimento de que infantoadolescentes de classes mais altas estão sendo violados.

As ameaças e/ou violações não dependem de classes sociais, tendo em vista, inclusive, que não são as condições econômicas o seu objeto para efetivação, em regra. Acontece que, em situações de hipossuficiência, quando as violações ocorrem, elas são muito mais nítidas e de “senso comum”; são violações que toda a sociedade percebe de maneira explícita. Ao contrário disso, quando tratamos de classes econômicas mais altas, o que se tem são as ameaças e/ou violações veladas, de difícil intervenção por ausência de conhecimento por parte dos órgãos de proteção.

A partir do levantamento nacional realizado pelo IPEA/CONANDA, a discussão sobre os direitos das crianças e dos adolescentes tem forte participação da sociedade civil, nacional e internacional. Silva traz que

As discussões no contexto nacional e internacional divulgaram propostas políticas e afirmaram ideias que incidem no processo de construção das ações políticas e sociais, em específico, na elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária da Política da Criança e do Adolescente.<sup>87</sup>

Para a elaboração do Plano foi montada uma Comissão Interssetorial em outubro de 2004, respeitando a interdisciplinaridade e sendo composta por órgão de diversas áreas para além do Direito. Já em abril de 2005 a Comissão apresentou o documento “Subsídios para a elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, tendo sido o documento analisado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 97.

<sup>88</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação



O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária foi aprovado no final de 2006<sup>89</sup>, tendo o Grupo de Trabalho sido responsável pela divulgação e implementação de ações para a efetivação do PNCFC a nível nacional.<sup>90</sup>

Já em sua apresentação, o PNCFC se posiciona como

[...] um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A manutenção dos vínculos familiares e comunitários – fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos – está diretamente relacionada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família.<sup>91</sup>

Além disso, o Plano situa suas estratégias, objetivos e diretrizes como “fundamentados primordialmente na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento aos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem” para um cumprimento efetivo do Estatuto da Criança e do Adolescente e apenas realizar o encaminhamento à família substituta após esgotadas todas as possibilidades de ação junto à família natural.<sup>92</sup>

Destaca-se que o PNCFC adotou

[...] o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no art. 90, inc. IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicada nas situações dispostas no art. 98.

Nesse sentido, em 2006 o Plano trouxe uma importante mudança terminológica, tratando como “Acolhimento Institucional” o que estava disposto no Estatuto da Criança e do

---

(Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 98.

<sup>89</sup> Disponível em < <http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em 02 mai. 2018.

<sup>90</sup> SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018. p. 101.

<sup>91</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 02 mai. 2018. p. 13.

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 02 mai. 2018. p. 13.

Adolescente como “Abrigo”<sup>93</sup>. Tal substituição deixa nítido o caráter da tentativa de se suavizar a carga sobre a medida, antes nomeada por um termo inadequado, passando-se a uma nomenclatura, literalmente, acolhedora, a qual deixa a vivência da medida menos desconfortável se a substituição de nomenclatura opera além dessa esfera e passa ao âmbito prático. Tal mudança foi incorporada pelo ECA em 2009, com a Lei n. 12.010.

Dentro da abordagem da adoção, o Plano traz a síntese de que

A posição defendida nesse Plano é de que 1) todos os esforços devem perseverar no objetivo de garantir que a adoção constitua medida aplicável apenas quando esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente na família de origem; 2) que, nestes casos, a adoção deve ser priorizada em relação a outras alternativas de Longo Prazo, uma vez que possibilita a integração, como filho, a uma família definitiva, garantindo plenamente a convivência familiar e comunitária; [...].<sup>94</sup>

Cabível notar a importância da Lei n. 12.010, sancionada em agosto de 2009 que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Tais alterações são de extrema pertinência à temática, pois a Lei traz já em seu primeiro artigo que

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente

Assim, de imediato a Lei n. 12.010/09 expõe seu objetivo primordial: a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Para isso, a Lei 12.010/09 introduziu importantes dispositivos no Estatuto da Criança e do Adolescente, alguns já mencionados, dentre os quais: fixou um período máximo para a reavaliação da criança e do adolescente acolhido (6 meses – art. 19, §1º, do ECA); determinou um prazo máximo para a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional (2 anos – art. 19, §2º, do ECA); fortaleceu a prioridade da manutenção ou reintegração da criança ou do adolescente em sua família (art. 19, § 3º, do ECA); introduziu as políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar como linha de ação da política de atendimento (art. 87, VI, do ECA); alterou a redação do artigo 90, inciso IV, do ECA de

<sup>93</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 02 mai. 2018. p. 40.

<sup>94</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 03 mai. 2018. p. 47.

“abrigo” para “acolhimento institucional”; inseriu o parágrafo único no art. 100 para incluir o rol dos doze princípios norteadores da aplicação das medidas protetivas; alterou a medida protetiva de “abrigo em entidade” para “acolhimento institucional” (art. 101, VII, do ECA), positivando a medida como provisória e excepcional (art. 101, §1º, do ECA); dentre outras mudanças relevantes ao processo de adoção, objetivando a torná-lo mais eficiente.

Por fim, do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária extraí-se ainda que foi elaborado um Plano de Ação para as propostas operacionais, de modo que foram as ações classificadas como permanentes, de curto (para implementação entre 2007-2008), de médio (2008-2009) e de longo prazo (2012-2015).<sup>95</sup>

Incluído no Eixo 2 – Atendimento, encontra-se na esfera do objetivo de “Reordenamento dos serviços de Acolhimento Institucional” a ação de “Elaborar parâmetros para a criação de Programas de apadrinhamento de crianças e adolescentes institucionalizados” como proposta de curto prazo<sup>96</sup>.

Em seu glossário<sup>97</sup>, o Plano define o apadrinhamento como

Programa, por meio do qual, pessoas da comunidade contribuem para o desenvolvimento de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional, seja por meio do estabelecimento de vínculos afetivos significativos, seja por meio de contribuição financeira. Os programas de apadrinhamento afetivo têm como objetivo desenvolver estratégias e ações que possibilitem e estimulem a construção e manutenção dos vínculos afetivos individualizados e duradouros entre crianças e/ou adolescentes abrigados e padrinhos/madrinhas voluntários, previamente selecionados e preparados, ampliando assim, a rede de apoio afetivo, social, comunitário para além do abrigo. Não se trata, portanto, de modalidade de acolhimento.

Ou seja, o prazo para a elaboração de parâmetros para a criação de programas de apadrinhamento era entre 2007 e 2008. Entretanto, conforme veremos adiante, a positivação do

---

<sup>95</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 03 mai. 2018. p. 96.

<sup>96</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 03 mai. 2018. p. 102

<sup>97</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 03 mai. 2018. p. 126.

apadrinhamento de crianças e adolescentes acolhidos somente ocorreu no Estatuto da Criança e do Adolescente em novembro de 2017 – 10 anos depois.

## 2.4 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM NÚMEROS

Conforme já demonstrado, o que ocorre, em regra, é o não investimento e a não oportunização de manutenção da criança ou do adolescente em seu lar de origem. O que se gera com essa postura é a extensa lista de crianças e adolescentes acolhidos no país que, em sua maioria, estão fora das idades preferidas pelos habilitados no Cadastro Nacional de Adoção. Nessa seara, cria-se o problema de infantoadolescentes acolhidos por tempo indefinido, que perdem a oportunidade de crescimento em uma família, por conta de diversos fatores que sobre eles não deveriam pesar.

Tal fato é facilmente comprovado. O portal *on-line* do Conselho Nacional de Justiça permite o acesso a diversos relatórios sobre o Cadastro Nacional de Adoção<sup>98</sup>. Em uma consulta simples<sup>99</sup>, observa-se que o número de pretendentes cadastrados no Brasil é de 40.790 pessoas enquanto o número de crianças e adolescentes aptos para adoção é de 4.908. Enquanto, aproximadamente, 80% dos pretendentes estão dentro da faixa de pretendentes que aceitam crianças com até 5 anos de idade<sup>100</sup>, 73,74% das crianças/adolescentes disponíveis para adoção são adolescentes com mais de 12 anos de idade<sup>101</sup>.

Fora os requisitos etários, os pretendentes à adoção ainda trazem consigo requisitos de raça, sexo e aceitação ou não de grupos de irmãos, por exemplo. As razões para tais requisitos não são o foco deste trabalho, porém, é importante mencioná-las para que se tenha uma ampla compreensão do porquê o número de pretendentes à adoção é e, provavelmente, continuará sendo muito maior do que o número de crianças/adolescentes disponíveis para serem adotados; e, ainda assim, as casas de acolhimentos continuam e continuarão recebendo crianças maiores e adolescentes sem expectativa de encaminhamento à família substituta e que ficarão na instituição por tempo indeterminado.

---

<sup>98</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNA – Cadastro Nacional de Adoção**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

<sup>99</sup> Dados obtidos em 20 de junho de 2018 via portal do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>100</sup> Total de pretendentes que aceitam crianças até: (i) 1 ano de idade: 13,53%; (ii) 2 anos de idade: 16,32%; (iii) 3 anos de idade: 19,58%; (iv) 4 anos de idade: 15,23%; (v) 5 anos de idade: 14,91%.

<sup>101</sup> Total de crianças disponíveis com: (i) 12 anos: 8,9%; (ii) 13 anos: 10,17%; (iii) 14 anos: 12,47%; (iv) 15 anos: 13,61%; (v) 16 anos: 13,08%; (vi) 17 anos: 12,51%.

Além disso, é notório que a falta de aparelhamento estatal traz prejuízos tanto para o investimento na família natural, quanto para o andamento dos processos de adoção (antes e durante a via judicial). Isso porque, a adoção envolve uma complexidade que vai além do que o Poder Judiciário é capaz de trabalhar, necessitando constantemente de suas conexões interdisciplinares para a promoção das adoções.

Ante a conhecida morosidade dos processos de adoção – os quais não têm de ser céleres demais, visto a complexidade da situação; mas também não podem ser lentos demais, visto que lidam com o desenvolvimento de crianças e adolescentes e a garantia de seus direitos fundamentais com absoluta prioridade – em novembro de 2017 foi sancionada a Lei n. 13.509, a qual será trabalhada adiante, que dispõe sobre a adoção, e outros temas, e altera diversos dispositivos estatutários com vistas a tornar os processos mais céleres e eficientes, sem prejuízos dos cuidados necessários para sua condução.

## 2.5 INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 13.509/2017 NA ESFERA DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

A Lei n. 13.509/2017, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, ganhou destaque nas mídias por conta de seus dispositivos que aceleram os processos de adoção no país.<sup>102</sup>

Entretanto, já no seu primeiro artigo, a nova Lei esclarece que trata de temas que, embora se relacionem com a adoção, são mais abrangentes, trazendo alterações em vários dispositivos dos capítulos do Estatuto referentes ao direito à convivência familiar e comunitária, aplicação de medidas protetivas e funcionamento da justiça da infância e juventude:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre entrega voluntária, destituição do poder familiar, acolhimento, apadrinhamento, guarda e adoção de crianças e adolescentes, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para estender garantias trabalhistas aos adotantes, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para acrescentar nova possibilidade de destituição do poder familiar.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/24/sancionada-lei-que-acelera-processos-de-adocao>>. Acesso em 03 mai. 2018.

<sup>103</sup> BRASIL, **Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm#art1)>. Acesso em: 03 mai. 2018.

Nessa seara, a Lei n. 13.509 trabalhou diversos elementos centrais no tocante ao acolhimento institucional. Isso porque, dentre outras modificações, a Lei alterou os prazos de reavaliação da situação das crianças e adolescentes acolhidos; de permanência máxima em programa de acolhimento; de estágio de convivência entre adotantes e adotado; e outros.

Inicialmente, foi alterado o disposto no §1º do art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente, prevendo agora que

Art. 19 [...],

§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 3 (três) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou pela colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.

Dessa forma, o prazo para a reavaliação nos casos de acolhimento foi reduzido pela metade.

Em sequência, o §2º do art. 19 do ECA foi alterado para prever a permanência máxima em programa de acolhimento em 18 meses, com exceção de comprovação de necessidade que atenda ao superior interesse da criança ou adolescente acolhido. O período de permanência, portanto, foi reduzido em 6 meses.

Além disso, para os casos de entrega voluntária da criança pela mãe, a Lei previu um prazo máximo de 90 dias para que se busque a família extensa (art. 19-A, §3º). Passado esse prazo, o §4º do art. 19-A prevê que se não houver indicação do genitor e se não existir outro representante da família extensa para receber a guarda, deverá ser decretada a extinção do poder familiar e a determinação para que a criança seja colocada em família substituta.

Há disposição ainda, na temática da entrega voluntária, de que haverá uma audiência para que a mãe ou ambos os genitores manifestem sua vontade (art. 19-A, §5º). Porém, se nenhum deles comparecer à audiência, o poder familiar da mãe será suspenso e a criança será colocada sob a guarda provisória de pessoa habilitada a adotá-la (art. 19-A, §6º).

Por fim, o §10 do art. 19-A dispõe sobre o cadastro para a adoção de recém-nascidos e crianças acolhidas que não forem procuradas por suas famílias no prazo de 30 dias, contados a partir do acolhimento.

A Lei n. 3.509/2017 alterou também o prazo do estágio de convivência dos adotantes com a criança ou adolescente adotado. Antes, o prazo era fixado pela autoridade judiciária. A partir de agora, o prazo máximo é de 90 dias (art. 46, *caput*, do ECA), podendo ser prorrogado por igual período, mediante decisão fundamentada (art. 46, §2º-A, do ECA). Para os casos de adoção internacional – quando o(s) adotante(s) residem fora do país – foi instituído o prazo máximo de 45 dias, prorrogável por igual período, e mantido o prazo mínimo de 30 dias (art. 46, 3º, do ECA).

Observa-se, outrossim, que em dispositivo não pacífico entre os pesquisadores<sup>104</sup> do Direito da Criança e do Adolescente a Lei n. 13.509/2017 inseriu no art. 47 do Estatuto o §10, impondo o prazo de 120 dias como máximo para a conclusão da ação de adoção, prorrogável uma única vez por igual período.

Em que pese a celeridade ser importante tanto para os períodos de acolhimento familiar ou institucional, quanto para os processos de adoção, essa gama de inserção de prazos no Estatuto da Criança e do Adolescente pode resultar em uma precipitação na análise do caso a caso, indispensável ao dia a dia. O estabelecimento de parâmetros de tempo para as situações é, em geral, saudável ao cotidiano de aplicação do ECA; no entanto, conforme já abordado nesse trabalho, o Direito da Criança e do Adolescente trabalha dentro de uma esfera muito além da jurídica, tendo que contar com a interdisciplinaridade e a individualidade dos sujeitos desses processos.

Nesse âmbito, a preocupação que se instaura é o quanto a inquietação pela produtividade dos órgãos responsáveis irá se sobrepor à atenção e às possibilidades de investimento na família natural em casos. Em conformidade com o já exposto, é papel de tais órgãos lidar com as situações de conflito, de ameaça e/ou violações de direitos envolvendo crianças e adolescentes na tentativa e no investimento na reorganização da família natural. O acolhimento institucional deve ser a *ultima ratio*. Porém, quando se está diante de diversas imposições de prazos para que a situação se resolva, torna-se muito mais difícil estabelecer uma reinserção tranquila dos

---

<sup>104</sup> FOLHA DE S. PAULO. **Nova lei para adoção reduz prazos e divide opinião na área da infância.** Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1938156-nova-lei-para-adocao-reduz-prazos-e-divide-opinio-na-area-da-infancia.shtml>>. Acesso em: 04 mai. 2018.

infantoadolescentes em suas famílias, pois as atividades ocorrerão com o tempo correndo a seu desfavor, e não o contrário – como deveria ser.

Além disso, importa mencionar o quão notório é a falta de estrutura do Poder Judiciário no tocante às Varas da Infância e Juventude organizadas no Brasil. Não é efetivo estabelecer prazos tão exíguos enquanto os problemas estruturais ou não permitirão cumpri-los, ou forçarão seu cumprimento de maneira inadequada e, até, descuidada.

O reestabelecimento de vínculos não é um processo automático, mas sim um complexo emocional tanto para crianças e adolescentes quanto para os adultos responsáveis por eles. A fixação de prazos, nesses casos, demonstra uma preferência inversa ao que prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente, pois acaba por privilegiar a adoção ao investimento na família natural para a reintegração da criança ou do adolescente acolhido.

Não se trata aqui de pretender que as crianças e adolescentes acolhidos esperem o tempo que for necessário, sem importar o quanto, para suas famílias se reorganizarem para tentar sua reinserção. Porém, busca-se fortificar a ideia de que o acolhimento institucional, assim como o encaminhamento da criança ou do adolescente acolhido para adoção, são ambas medidas excepcionais – conforme disposto nos art. 19, *caput*, art. 39, §1º, e art. 101, §1º, todos do Estatuto da Criança e do Adolescente. O acolhimento institucional só deve ser determinado se outras das medidas de proteção dispostas no art. 100 do ECA se revelarem insuficientes; e o encaminhamento para a adoção só deve ser realizado caso reste demonstrada a impossibilidade do retorno da criança/adolescente para o seio da família natural. Além disso, especificamente sobre a adoção, importa esclarecer que esta apenas ocorrerá mediante a destituição do poder familiar (art. 101, §9, do ECA); da morte dos pais (art. 166 do ECA); ou do consentimento deles (arts. 45 e 166, do ECA).

As mesmas inseguranças aplicam-se às inclusões de prazos máximos aos períodos do estágio de convivência obrigatório. Como já explanado, o Direito da Criança e do Adolescente lida com situações de extrema delicadeza e a imposição de um tempo limite para a adaptação ou não de uma criança ou adolescente em uma família adotiva pode gerar diversos problemas e frustrações futuras.

Ressalta-se que a delimitação de um parâmetro é essencial para o andamento dos processos, porém, a imposição de um prazo para que esse ajustamento entre a família adotiva e a criança ou adolescente adotando pode ser prejudicial, pois, novamente reforça-se, o



estabelecimento de vínculos é muito mais profundo e subjetivo do que a prolação de uma sentença constitutiva da filiação socioafetiva.

Além disso, a Lei n. 13.509/2017 incluiu no Estatuto da Criança e do Adolescente, por intermédio do disposto no art. 19-B, o instituto do apadrinhamento afetivo, que é o objeto deste trabalho.

### 3. O APADRINHAMENTO AFETIVO

#### 3.1. PROJETO DE LEI N. 5.850/2016 E SUA TRAMITAÇÃO QUANTO À INSERÇÃO DO APADRINHAMENTO AFETIVO NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Lei n. 13.509/2017, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente no tocante à adoção, ao apadrinhamento, e a outros temas, teve sua discussão iniciada em julho de 2016 através da apresentação do Projeto de Lei n. 5.860/2016<sup>105</sup>, de autoria do deputado federal Augusto Coutinho.

No PL apresentado, inicialmente, apenas artigos relacionados à adoção e ao processo de destituição do poder familiar estavam cotados para sofrerem mudanças<sup>106</sup>, justificando-se

[...] com vistas a tornar mais céleres os procedimentos relacionados à destituição do poder familiar e à adoção de crianças e adolescentes, tendo em vista os efeitos especialmente nocivos que a morosidade pode acarretar aos menores de dezoito anos neste campo de atuação do Poder Judiciário.<sup>107</sup>

Em sequência, o PL foi encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em fevereiro de 2017 sobreveio parecer da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), tendo se manifestado pela aprovação da matéria do PL.

No mesmo mês, foi requerido que o Projeto de Lei n. 6.924/2017 fosse apensado ao PL n. 5.850/2016, o que foi deferido pelo presidente da Câmara dos Deputados.

O PL n. 6.924/2017<sup>108</sup>, de autoria da deputada federal Carmen Zanotto, foi o projeto que, inicialmente, trouxe a discussão da positivação dos programas de apadrinhamento no ordenamento jurídico, por meio da inserção do art. 19-A<sup>109</sup>, a princípio, no Estatuto da Criança e do Adolescente. O projeto previa, dentre outras disposições, que o apadrinhamento poderia ocorrer nas modalidades “afetiva, provedora e prestadora de serviços, entre outras”;

<sup>105</sup> Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5.850/2016**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092189>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

<sup>106</sup> Art. 39, §3º; art. 101, inclusão do §10-A; art. 157, §único; art. 158, §§ 1º, 3º, 4º-9º; art. 162, §§ 1º e 2º; art. 163, §§ 3º e 4º.

<sup>107</sup> 14 jul. 2016 - Apresentação do Projeto de Lei n. 5850/2016, pelo Deputado Augusto Coutinho (SD-PE), que: "Altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, que 'Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências'"

<sup>108</sup> Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6.924/2017**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123794>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

<sup>109</sup> Posteriormente renumerado para o artigo 19-B do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A deputada justificou seu PL, dentre outras razões, pela procura de

[...] representantes do Judiciário de Santa Catarina e magistrados da Escola Nacional da Magistratura, com a necessidade de serem feitas modificações na Lei 8.069/1990 [...], no objetivo de serem agilizados processos e serem incluídas alterações nas legislações permitindo a melhora dos processos de adoção.

[...] resta comprovado que magistrados do Brasil, que trabalham na ponta dos processos de adoção estão preocupados com a situação das crianças e adolescentes brasileiros que se encontram em abrigos.

Importa observar que o apensamento do PL n. 6.924/2017 ocorreu em fevereiro de 2017. Após isso, entre os meses de março/2017 e agosto/2017, houve 24 sessões deliberativas em que a matéria não foi apreciada “em face do encerramento da Sessão”. Apenas em setembro de 2017 teve início a discussão da matéria.

Na sessão ordinária em que se iniciou a discussão sobre o IPL, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ofereceu parecer opinando pela admissibilidade da matéria, bem como por sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação técnica legislativa; afirmando sobre o apadrinhamento afetivo que:

Quanto ao art. 19-B<sup>110</sup>, o dispositivo visa inserir no arcabouço legal federal a figura do apadrinhamento, programa já desenvolvido em alguns Estados brasileiros com o intuito de proporcionar a crianças e adolescentes que estão em acolhimento vínculos externos com pessoas que podem colaborar com o seu desenvolvimento emocional, não inscritos no cadastro de adoção.

Crianças com remota possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família adotiva são o público prioritário dos programas, o que evitará sobreposição entre os cadastros de adoção e do apadrinhamento.<sup>111</sup>

Nessa mesma sessão, de 04 de setembro de 2017, o PL teve sua redação final aprovada pela Câmara dos Deputados, tendo sido remetido ao Senado Federal. Quanto ao art. 19-B, este foi remetido ao Senado com a seguinte disposição:

Art. 19-B. As crianças e os adolescentes em programa de acolhimento institucional ou familiar poderão participar de programa de apadrinhamento.

§ 1º O apadrinhamento consiste em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar

---

<sup>110</sup> No Substitutivo ao Projeto de Lei n. 5.850/2016, o apadrinhamento foi renumerado para o art. 19-B, haja vista que o art. 19-A foi destinado à temática da entrega voluntária do filho à adoção pela mãe.

<sup>111</sup> 04 set. 2017 - Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Sóstenes Cavalcante (DEM-RJ), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação deste, e do PL 6924/2017, apensado, na forma do Substitutivo apresentado. p. 05/06

e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional ou financeiro.

§ 2º Podem ser padrinhos ou madrinhas pessoas maiores de dezoito anos não inscritas nos cadastros de adoção, desde que cumpram os requisitos exigidos pelo programa de apadrinhamento de que fazem parte.

§ 3º Pessoas jurídicas podem apadrinhar criança ou adolescente a fim de colaborar para o seu desenvolvimento.

§ 4º O perfil da criança ou do adolescente a ser apadrinhado será definido no âmbito de cada programa de apadrinhamento, com prioridade para crianças ou adolescentes com remota possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família adotiva.

§ 5º Os programas ou serviços de apadrinhamento apoiados pela Justiça da Infância e da Juventude poderão ser executados por órgãos públicos ou por organizações da sociedade civil.

§ 6º Se ocorrer violação das regras de apadrinhamento, os responsáveis pelo programa e pelos serviços de acolhimento deverão imediatamente notificar a autoridade judicial competente.

O PL foi transformado na Lei Ordinária 13.509/2017 em 22 de novembro de 2017. Apesar de ter sido objeto de veto parcial<sup>112</sup>, alguns dos vetos foram, posteriormente, promulgados, como é o caso do §2º do art. 19-B, que trata da delimitação de uma idade mínima para que as pessoas possam ser padrinhos ou madrinhas de crianças ou adolescentes acolhidos.

Em que pese, conforme já trabalhado, as diversas contradições e inseguranças quanto às mudanças na esfera da adoção propriamente dita, tem-se que na temática do apadrinhamento a tramitação do processo legislativo foi, aparentemente, pacífica.

Entretanto, é nítido o caráter superficial das disposições específicas aos programas de apadrinhamento, as quais deixam a cargo destes as suas linhas de funcionamento, a definição dos perfis de crianças ou adolescentes a serem apadrinhados, e etc.

Essa carga de autonomia é muito importante para o bom funcionamento dos programas, haja vista que devem ter liberdade em sua atuação, para agirem na esfera dos objetivos que buscam. Ocorre que, é necessário estabelecer requisitos básicos, para além de idade mínima e perfil de crianças e adolescentes prioritários, tais quais a determinação de que as pessoas dispostas a serem padrinhos ou madrinhas passem por um processo de recebimento de orientações básicas; do tempo mínimo, pelo programa, que os padrinhos e/ou madrinhas são

---

<sup>112</sup> Havia sido vetados os seguintes dispositivos: § 1º, do art. 19, §6º e §10 do art. 19A; §2º do art. 19-B. Em 22 de fevereiro de 2018 as partes vetadas foram promulgadas.

responsáveis por seus afilhados – afetiva ou financeiramente; dentre outros. Em síntese, a Lei acabou por incluir os programas de apadrinhamento na legislação federal, mas sem regulá-los ou até definir formas de controle de sua atuação.

Dessa forma, apesar de desburocratizado, no tocante ao Estatuto da Criança e do Adolescente, o funcionamento dos programas de apadrinhamento foi permitido dentro de uma esfera muito grande de possibilidades, sendo possível que um programa seja totalmente diferente do outro – o que não é ruim quando se pensa em uma gama maior de programas, apresentando um rol de diversas possibilidades. Porém, dentro dessa superficial disposição sobre a prática dos projetos, há que se pensar na insegurança frente à extensa autonomia dada a eles. Isso porque os programas de apadrinhamento possuem a responsabilidade de promoção da convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes acolhidos, o que gera em consequência a necessidade de que os participantes dos programas sejam responsáveis por seus afilhados na esfera em que se dispuseram – principalmente quando esta for a afetiva, haja vista que o rol prioritário de crianças e adolescentes acolhidos coincidirá com o rol de infantoadolescentes que já passara por diversos traumas, ameaças e/ou violações, e agora enfrentam a situação de terem sua possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família adotiva como remota.

### 3.2 ARTIGO 19-B DA LEI N. 13.509/2017: A INCLUSÃO DOS PROGRAMAS DE APADRINHAMENTO NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Para além das mudanças já citadas, a Lei n. 13.509 trouxe ao ECA a positivação de uma prática já adotada no Brasil: os programas de apadrinhamento de crianças e adolescentes acolhidos.

O art. 19-B, inserido no Capítulo III do ECA (“Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária”)<sup>113</sup>, dispõe sobre o apadrinhamento e os parâmetros a serem adotados pelos programas. Dentre os dispositivos incluídos, destacam-se os substanciais quanto à participação e organização dos programas.

O §1º do supracitado artigo determina os objetivos dos programas de apadrinhamento:

Art. 19-B, §1º O apadrinhamento consiste em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de

---

<sup>113</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 04 mai. 2018.

convivência familiar e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro.

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente e da Educação do Ministério Público do Estado do Paraná<sup>114</sup> afirma que este dispositivo

Trata da principal finalidade do programa de apadrinhamento e sua importância para crianças e adolescentes em situação de acolhimento, oportunizando o contato e a convivência com a comunidade e a formação de vínculos afetivos com os padrinhos que servirão de referencial familiar.

Por sua vez, o §2º delimita a possibilidade de apadrinhar às pessoas maiores de 18 anos, não inscritas em cadastros de adoção e que cumpram os requisitos estabelecidos pelo programa de apadrinhamento.

Essa delimitação de idade mínima é de extrema importância quando se tem em mente a função primordial do apadrinhamento, qual seja a de possibilitar às crianças e adolescentes acolhidos a formação de vínculos externos. Isso porque é necessário que a pessoa a apadrinhar uma criança ou adolescente seja responsável e madura para as responsabilidades que a relação entre padrinho/madrinha e afilhado(a) gerará.

Entretanto, é cabível o questionamento quanto à suficiência da idade prevista no dispositivo. Conforme se verá adiante, há programas de apadrinhamento no Brasil que determinam a idade mínima de 21, ou 25 anos de idade para que uma pessoa possa ser padrinho ou madrinha de uma criança ou adolescente acolhido. Importa observar que a idade disposta no Estatuto da Criança e do Adolescente por intermédio do dispositivo supracitado, ainda que seja concomitante ao atingimento da maioridade, é uma idade de transição: de adolescente a adulto.

O §3º inclui as pessoas jurídicas no rol de possíveis padrinhos. Por óbvio, esse tipo de apadrinhamento é estritamente o financeiro/econômico, o qual não corresponde à essência do apadrinhamento, como será demonstrado em capítulo específico. Essa vertente atende ao objetivo exclusivo de “colaboração com o desenvolvimento”, sem, diretamente, promover a convivência familiar e comunitária – afinal, a criança ou o adolescente apadrinhado não pode contar com uma pessoa jurídica para a obtenção de referenciais morais, de valores e etc.

Já o §4º prioriza a inclusão de crianças e adolescentes com remota possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família adotiva. Essa prioridade foi muito bem disposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pois prioriza que os infantoadolescentes com menor

---

<sup>114</sup> **Evento da CAOPCAE/MPPR em comemoração aos 27 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente.** Disponível em < <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1348.html>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

probabilidade de terem o seu direito de ser criados no seio familiar sejam priorizados nesse programa alternativo à promoção da convivência familiar e comunitária que é o apadrinhamento.

A responsabilidade afetiva, portanto, é a base da relação. O programa de apadrinhamento, como estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, trabalhará, em sua maioria, com crianças e adolescentes com remota possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família adotiva. Essa determinação significa que as pessoas que se dispuserem a ser padrinhos/madrinhas apadrinharão sujeitos, em regra, com idade mais avançada e com bagagens emocionais, com as recordações das ameaças e/ou violação de direitos sofridas, bem como com a situação excepcional de ter determinada a sua retirada do seio de sua família natural.

### 3.3. PROGRAMAS DE APADRINHAMENTO AFETIVO NO BRASIL: ALGUNS EXEMPLOS

É de notório saber que o apadrinhamento existe no Brasil desde muito antes da aprovação da Lei n. 13.509/2017. Conforme já citado, o próprio Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária previu para os anos de 2007/2008 a elaboração de bases para os programas de apadrinhamento – o que veio a ocorrer apenas 10 anos depois, e, ainda, de maneira não aprofundada.

Nascimento e Malveira ratificam o fato, esclarecendo que a partir da “[...] compreensão e a preocupação da infância como período de iniciação da vida social educativa de sujeitos de direito [...]” iniciaram-se investigações de formas alternativas que colaborassem com a efetivação das garantias dos direitos das crianças e dos adolescentes, com enfoque naqueles sujeitos acolhidos institucionalmente. Assim, ocorreu a consolidação, ainda que lenta, dos programas de apadrinhamento afetivo.<sup>115</sup>

Além disso, as supracitadas autoras, em síntese, afirmam que como não havia no Estatuto da Criança e do Adolescente previsão expressa sobre a temática do apadrinhamento

---

<sup>115</sup> NASCIMENTO, Débora Moura; MALVEIRA, Jamille Saraty. **Apadrinhamento Afetivo**: alternativa para garantia dos direitos das crianças e adolescentes acolhidos em Ananindeua-PA. Revista CEJ, Brasília, v. 21, n. 72, p.41-53, maio/ago. 2017.

Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/2268>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p. 42.

afetivo, esse era amparado pelo art. 4º do ECA<sup>116</sup> e pelo art. 227 da CRFB<sup>117</sup>. Os programas utilizavam, ainda, como princípios os mesmos determinados às casas de acolhimento, quais sejam aqueles dispostos no art. 92 do Estatuto:

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Assim, o que se tem no Brasil são diversos programas de apadrinhamento que surgiram muito antes da discussão sobre a inserção no Estatuto da Criança e do Adolescente do tema, tendo se iniciado a partir da percepção fática de que, muitas vezes, as casas de acolhimento não conseguem lidar com absolutamente todas as demandas das crianças e adolescentes acolhidos<sup>118</sup>, bem como que é necessário buscar diminuir os danos causados pelo desenvolvimento daqueles fora de um seio familiar.

O Aconchego – Grupo de Apoio à Convivência Familiar e Comunitária, atuante em Brasília/DF, por exemplo, criou há 18 anos seu projeto de apadrinhamento Afetivo, com seus requisitos próprios para ser padrinho/madrinha como idade mínima de 21 anos e diferença de idade de 16 anos entre padrinho e afilhado; disponibilidade para partilhar tempo e afeto; não fazer parte do cadastro de adoção. Segundo a instituição,

---

<sup>116</sup> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

<sup>117</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

<sup>118</sup> Cabe aqui ressaltar que isso ocorre devido, muitas vezes, ao grande número de crianças e adolescentes acolhidos face à pequena quantidade de profissionais que trabalham nas casas de acolhimento, de modo que, por óbvio, é necessário que escalem as prioridades, ocorrendo de as necessidades básicas serem priorizadas em detrimento de outras, consideradas não tão essenciais.



A ideia é proporcionar a oportunidade de criar um laço afetivo desses meninos e meninas, para que no futuro esses padrinhos e madrinhas possam servir de referência e base para esses jovens durante essa transição.<sup>119</sup>

Para ser padrinho/madrinha de uma criança ou adolescente que vive em uma casa de acolhimento é preciso antes de tudo ter a sensibilidade para olhar a criança/adolescente além de suas perdas e abandonos. É preciso que se olhe e perceba o que há de melhor dentro de cada um. É essencial que se olhe este sujeito com olhos cheios de esperança! Padrinhos/madrinhas precisam ter consciência de que o vínculo é uma construção, e que somente se tornará real se ambas as partes (padrinhos e afilhados) tiverem o desejo de compartilhar uma história, de forma não linear, claro! [...] <sup>120</sup>

O supracitado Grupo Aconchego, com apoio do CONANDA, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e do Ministério da Justiça e Cidadania, bem como do Governo Federal elaborou um livro denominado “Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo”, o qual traz que:

Apesar da escassez de estudos científicos específicos sobre o tema, este Programa de Apadrinhamento Afetivo vem se estruturando desde 2002, com base na proposta do Instituto Amigos de Lucas, que é desenvolvido em parceria com Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério Público Estadual e Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Naquele mesmo ano, a equipe técnica do Projeto Aconchego – Grupo de Apoio à Adoção, baseando-se na metodologia desenvolvida pela Instituição Amigos de Lucas, apresentou este Programa à Vara da Infância e Juventude do DF e às Instituições de Acolhimento de Brasília e, em parceria com as referidas instituições, realizou a primeira turma de preparação de pretendentes a padrinhos/madrinhas. Desde então, o Programa ganhou notoriedade em vários Estados, apresentando metodologias específicas e adequadas a cada região<sup>121</sup>.

Dados do CNJ indicam que só no interior do estado de São Paulo o apadrinhamento afetivo já foi adotado em 80 comarcas, desde 2015, quando o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo regulamentou o programa pelo Provimento n. 40/2015.<sup>122</sup>

<sup>119</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA (Brasília/DF). **Aconchego - Imprensa**. Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/imprensa.html>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>120</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA (Brasília/DF). **Aconchego - Programa de Apadrinhamento Afetivo**. Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/programasapadrinhamento.html>>. Acesso em: 31 mai. 2018

<sup>121</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p.102.

<sup>122</sup> Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85142-apadrinhamento-afetivo-ja-foi-adotado-em-80-comarcas-de-sao-paulo>>. Acesso em 31 mai. 2018.

Há, ainda, diversos outros exemplos de projetos de apadrinhamento anteriores à regulamentação no Estatuto da Criança e do Adolescente, como o “Apadrinhar”, o “Instituto Fazendo História” e o “Programa de Apadrinhamento Afetivo para o Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes de Palhoça/SC”.

O Projeto “Apadrinhar – Amar e Agir para Materializar Sonhos”<sup>123</sup> é desenvolvido junto à 4ª Vara da Infância, Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro/RJ desde 2014, englobando “três tipos de apadrinhamento: o provedor, o prestador de serviços e o afetivo”:

O apadrinhamento provedor oferece o suporte material às instituições de acolhimento, com a doação de objetos, materiais de construção, limpeza, higiene, pagamento de mão de obra, reformas no espaço físico etc. O apadrinhamento prestador de serviços permite, como o próprio nome indica, a prestação de serviços gratuitos às instituições de acolhimento, de acordo com as áreas de formação ou de interesse das madrinhas e dos padrinhos. E o apadrinhamento afetivo possibilita a assistência afetiva e educacional à criança ou ao adolescente, estabelecendo vínculos afetivos e possibilitando o convívio fora das instituições de acolhimento.

Já o Instituto Fazendo História (IFH) foi fundado em 2012 em São Paulo/SP e desde 2015 atua no campo do serviço do apadrinhamento afetivo, atendendo “crianças e adolescentes que têm entre 10 e 17 anos de idade e perspectiva de longa permanência no serviço [de acolhimento] [...]”. Além de definir objetivos ao programa, o IFH impõe requisitos à participação de pessoas no programa, quais sejam: mínimo de 25 anos de idade; disponibilidade afetiva para se relacionar e conviver por longo prazo com a criança ou o adolescente; disponibilidade para participar de processo de preparação e seleção; disponibilidade de tempo para convivência semanal com o afilhado; concordância e apoio dos familiares; não estar em processo de adoção; e residir na cidade de São Paulo/SP.<sup>124</sup>

Também em 2015 a Secretaria Municipal de Assistência Social da Palhoça/SC elaborou um documento<sup>125</sup> de modo a regulamentar o processo de apadrinhamento afetivo nas instituições de acolhimento do município. Tal documento, reconhecido como o Manual do Apadrinhamento do município, define o “apadrinhamento afetivo” como:

<sup>123</sup> APADRINHAR – AMAR E AGIR PARA MATERIALIZAR SONHOS (Rio de Janeiro/RJ). **Apadrinhar**. Disponível em: <<http://apadrinhar.org/index.php/o-projeto/>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>124</sup> INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA (São Paulo/SP). **Programa Apadrinhamento Afetivo**. Disponível em: <<http://www.fazendohistoria.org.br/apadrinhamento-afetivo/>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

<sup>125</sup> SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PALHOÇA/SC. **Programa Apadrinhamento Afetivo para o Serviço de Acolhimento Institucional**: Abrigos Institucionais Para Crianças E Adolescentes De Palhoça. Disponível em: <<https://cmdcapalhoca.wordpress.com/2015/04/22/palhoca-programa-apadrinhamento-afetivo/>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

[...] a participação ativa da comunidade civil na vida de crianças ou adolescentes acolhidos sem chance de reintegração familiar e com possibilidade remota de reinserção em família substituta, a partir da inclusão dos mesmos na vida familiar e social de seus padrinhos sem que haja implicação em vínculo jurídico. É uma oportunidade que estas crianças e adolescentes têm de se relacionar dentro de outro ambiente, com novos exemplos de valores e participação familiar e comunitária. O padrinho ou madrinha é alguém que queria auxiliar e acompanhar a vida de uma criança/adolescente e/ou grupo de irmãos acolhidos dentro do perfil requerido para o projeto, seja participando da promoção da saúde, bem-estar, autonomia e/ou construção de um projeto de vida.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Palhoça/SC definiu ainda, em seu manual, requisitos para se tornar padrinho/madrinha, sendo alguns deles: cidadão maior de 18 anos com diferença de idade mínima de 10 anos entre a idade do apadrinhado e do padrinho/madrinha<sup>126</sup>; cadastro no projeto; disponibilidade para participar da vida da criança ou do adolescente; passar por todas as etapas do processo de inserção no Programa de Apadrinhamento Afetivo do Serviço de Acolhimento Institucional; ser morador de Palhoça/SC por pelo menos 2 anos; não ser funcionário do serviço de acolhimento institucional ou ter parentesco com algum funcionário – até o terceiro grau.

Para Nascimento e Malveira<sup>127</sup>,

Embora haja alguns pontos pertinentes a se reverter e progredir, o Programa de Apadrinhamento Afetivo é uma excelente alternativa para o desenvolvimento infanto-juvenil dos acolhidos em instituições. Notoriamente, não apenas as crianças e adolescentes ganham com o programa, mas também a família, a comunidade e o Estado, por impulsionarem aqueles que são, hoje, a base do país e que precisam ser vistos como sujeitos de direitos.

Nesse sentido, percebe-se que desde antes da inclusão do apadrinhamento no ECA, há no Brasil programas que o desenvolvem de maneira consolidada, na medida em que atingem o objetivo da promoção à convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente que participam do programa, com preparação consistente de padrinhos/madrinhas e afilhados, bem como com o desenvolvimento do projeto de maneira a

<sup>126</sup> Em reunião de orientação com a Prof. Dra. Josiane Rose Petry Veronese, esta analisou como equivocado o requisito de apenas 10 anos de diferença entre a idade do apadrinhado e do padrinho/madrinha. Isso porque, conforme previsto no ECA (art. 42, §3º), o adotante tem que ser, pelo menos dezesseis anos mais velho que o adotado. Na visão da professora, esse dispositivo deve fazer parte de uma análise principiológica do Estatuto, de modo que a diferença mínima de idade entre padrinhos/madrinhas e afilhados(as) também deve ser de 16 anos.

<sup>127</sup> NASCIMENTO, Débora Moura; MALVEIRA, Jámille Saraty. **Apadrinhamento Afetivo: alternativa para garantia dos direitos das crianças e adolescentes acolhidos em Ananindeua-PA. Revista CEJ**, Brasília, v. 21, n. 72, p.41-53, maio/ago. 2017.

Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/2268>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p. 53.

conscientizar os envolvidos de que os vínculos são formados com o objetivo de serem duradouros e estáveis.

### 3.4 O APADRINHAMENTO AFETIVO COMO FORMA DE GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Conforme já exposto neste trabalho, e expresso no Estatuto da Criança e do Adolescente, o objetivo primordial dos programas de apadrinhamento afetivo é a promoção da convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes acolhidos, em especial àqueles com poucas chances de reinserção familiar ou colocação em família adotiva.

Como já mencionado, o Grupo Aconchego editou o livro “Programa de Formação para os Núcleos de Preparação para Adoção e Apadrinhamento Afetivo”. A iniciativa é de extrema importância, pois demonstra que o apadrinhamento afetivo vai muito além do que a simples “doação de tempo” do padrinho/madrinha ao afilhado(a), devendo atingir o nível da constituição de vínculos sólidos de confiança e afetividade – o que só ocorre com dedicação, empenho, perseverança e tempo.

O Grupo Aconchego trata o apadrinhamento afetivo como uma “proposta alternativa” de promoção à convivência familiar e comunitária e afirma que o programa nasce “[...] visando o desenvolvimento de estratégias e ações para criar e estimular a manutenção dos vínculos afetivos entre eles [crianças e adolescentes acolhidos] e os voluntários, construindo-se uma relação de padrinho/madrinha e afilhado(a).”<sup>128</sup> Além disso, explica-se a superficialidade dos vínculos formados entre as crianças e adolescentes e os cuidadores, técnicos e coordenadores das casas de acolhimento, isso porque os infantoadolescentes ali acolhidos já passaram por diversos rompimentos de vínculos – tanto com sua família natural quanto com os próprios profissionais da casa de acolhimento – e buscam proteger-se de novas perdas, pois vínculos superficiais garantem um processo de separação mais facilitado.

Essa rotatividade da criação e desconstrução de vínculos é deveras prejudicial aos infantoadolescentes, que não contam com relações sólidas e são prejudicados pela falta de referenciais de valores, por exemplo.

---

<sup>128</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p.102.

Portanto, importa que se oportunizem encontros dotados de significados entre crianças/adolescentes e adultos que desejem construir uma relação que contribua com o seu pleno desenvolvimento e favoreça o alcance de sonhos, de crescimento e de seu amadurecimento emocional.<sup>129</sup>

É exatamente essa a importância da preparação de adultos que se dispõem a apadrinhar/amadrinhar uma criança ou um adolescente acolhido. A partir do momento em que essa relação se inicia, o adulto deve estar plenamente consciente da sua responsabilidade em não ser apenas “passageiro” na vida daquele sujeito, haja vista que uma nova construção superficial e um novo rompimento de vínculo acarretará mais uma experiência negativa a ser vivida pelo infantoadolescente, gerando um novo dano e enrijecendo sua postura de defesa na construção de um vínculo afetivo consolidado. Sequencialmente, o não conhecimento da formação de vínculos afetivos sólidos por parte das crianças e adolescente pode resultar em adultos emocionalmente instáveis, que não conseguem estabelecer relações baseadas em confiança plena.

Assim, inscrever-se como padrinho ou madrinha de uma criança ou adolescente, acolhido em uma instituição, cujas histórias muitas vezes são perpassadas pelo abandono, negligência ou violência, é candidatar-se a assumir a condição de promotores de desenvolvimento, de suporte ou de “Tutores de Resiliência”, como ensina Boris Cyrulnik (2004); é pretender ser uma referência de valor afetivo, uma pessoa significativa que devolva à criança/adolescente a esperança, ou que a ajude a superar traumas vividos. É o que se espera de um programa de apadrinhamento afetivo.

[...] Tornar-se referência na vida de uma criança/adolescente que sofreu separações e perdas em idade precoce, ou em algum tempo de seu desenvolvimento, requer disponibilidade não apenas para criar vínculos, mas para honrar compromissos, assumir responsabilidades e também sobreviver à falta de gratidão dessas crianças e adolescentes, geralmente considerados “carentes”. Sua tarefa não é somente exercer a filantropia ou a caridade, pregar moralidade ou oferecer bens materiais. É, essencialmente, incluir o afilhado ou a afilhada em seu projeto de vida, em sua rede pessoal; é poder proporcionar vivências afetivas que assegurem o desenvolvimento, a autoestima e a manifestação da espontaneidade, em seu afilhado ou afilhada, possibilitando a descoberta de novas respostas às experiências antigas e facilite o encontro de novas saídas para seus conflitos existenciais, rompendo com um “ciclo vicioso” da dor do abandono e da rejeição<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p.106

<sup>130</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018 p. 107.

A partir dessa visão, denota-se que a importância da inserção de crianças e adolescentes acolhidos em programas de apadrinhamento afetivo inicia-se com a própria fase da criação e consolidação do vínculo afetivo entre afilhado(a) e padrinho/madrinha. Transpondo a barreira de defesa e a superficialidade ao qual a criança ou adolescente está acostumado no estabelecimento de suas relações, o padrinho ou a madrinha já está exercendo função essencial no ensinamento de que é possível que haja relacionamentos recíprocos, saudáveis e com confiança dentro da família e da comunidade.

Por óbvio, não apenas os padrinhos e as madrinhas devem ser preparados para tal responsabilidade, mas também os infantoadolescentes inseridos nos programas devem ser acompanhados e estar aptos a essa inclusão. Ainda, é importante que os participantes de programas de apadrinhamento afetivo tenham a clara consciência de que o objetivo da prática é totalmente diverso do de uma adoção – isso porque o apadrinhamento não deve gerar no(a) afilhado(a) uma expectativa irreal de que a construção do vínculo será o caminho para que o padrinho/madrinha o adote.

O grupo Aconchego explica que

Com relação à preparação de candidatos a padrinhos e madrinhas, ressalta-se a importância de um trabalho de reflexão sobre seus desejos, suas motivações e expectativas. Os candidatos devem compreender as especificidades das crianças e adolescentes em situação de acolhimento e encontrar o seu limite (afetivo, educativo, financeiro), para desenvolverem esse fundamental papel na vida desses sujeitos. Padrinhos e madrinhas devem se preparar para exercerem seus papéis com responsabilidade, previsibilidade, estabilidade, segurança e, acima de tudo, afetividade<sup>131</sup>.

Já quanto à preparação das crianças e adolescentes, o Grupo ensina que é necessária a apresentação de conceitos, referenciais legais, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da diferença entre a adoção e o apadrinhamento afetivo; tudo de forma lúdica.<sup>132</sup> O esclarecimento sobre a diferença entre a adoção e o apadrinhamento afetivo, conforme já explanado, é essencial:

---

<sup>131</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p.126.

<sup>132</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p.144.

- No apadrinhamento afetivo se constrói um laço de amizade. Os adultos se tornam padrinhos ou madrinhas e as crianças ou adolescentes se tornam afilhados e afilhadas.
- Na adoção se constrói um laço de filiação. Os adultos se tornam pais e mães e as crianças e os adolescentes se tornam filhos e filhas.
- Padrinhos, madrinhas, afilhados e afilhadas devem continuar morando em suas próprias casas. Mas podem se visitar e passar finais de semana, datas festivas e viajar juntos, quando a Vara da Infância autorizar<sup>133</sup>.

Zerbinatti e Kimmelmeier desenvolveram pesquisa com vistas a entender a motivação, as expectativas e a relação desenvolvida entre padrinhos/madrinhas, afilhados(as), e a casa de acolhimento, a partir de uma investigação qualitativa, por intermédio de entrevistas junto à ONG Recriar – Família e Adoção, padrinhos/madrinhas e afilhados(as). Inicialmente, explicam que:

O programa prevê a tentativa de amenizar os efeitos trazidos pela institucionalização e demonstrar que esta é passível de mudanças, e que os laços afetivos, sejam eles de pais, mães ou de padrinhos/madrinhas têm poderes para modificar a realidade e o futuro de crianças e adolescentes<sup>134</sup> [...].

Para além, Zerbinatti e Kimmelmeier perceberam que são três os motivos para que padrinhos/madrinhas se disponham a assumir esta responsabilidade: “afinidade, fazer o bem, e oportunidade”<sup>135</sup>. Houve ainda a percepção de que os padrinhos/madrinhas desconheciam o programa antes de se aproximarem das crianças e, somente após conhecê-las, as escolheram como afilhadas.

Os supracitados autores ratificam, ainda, a ideia da prejudicialidade de uma nova ruptura de vínculos por parte dos padrinhos/madrinhas afetivos; e afirmam que a fala por parte dos padrinhos/madrinhas permite observar a importância do processo de preparação, haja vista a necessidade de consciência da complexidade do contexto das crianças e adolescentes acolhidos.

<sup>133</sup> ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015.

Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018. p.146

<sup>134</sup> ZERBINATTI, Aline Gabrielle; KEMMELMEIER, Verônica Suzuki. **Padrinhos Afetivos**: da motivação à vivência. Revista de Psicologia e Saúde, Campo Grande, v. 6, n. 2, p.85-95, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.gpec.ucdb.br/pssa/index.php/pssa/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018. p.88.

<sup>135</sup> ZERBINATTI, Aline Gabrielle; KEMMELMEIER, Verônica Suzuki. **Padrinhos Afetivos**: da motivação à vivência. Revista de Psicologia e Saúde, Campo Grande, v. 6, n. 2, p.85-95, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.gpec.ucdb.br/pssa/index.php/pssa/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018. p. 90.

Na mesma seara, Bartholomeu *et al* buscaram estudar os “aspectos emocionais que envolvem o programa de apadrinhamento afetivo”<sup>136</sup>, haja vista acreditarem que:

[...] a compreensão das variáveis emocionais, tais como a maturidade, a negatividade, a estabilidade emocional, a capacidade de criar vínculos e desligar-se dos mesmos, possibilite uma maior adequação do envolvimento destes e possibilite traçar estratégias de intervenção para possibilitar um processo de apadrinhamento afetivo mais apropriado para padrinhos e afilhados estabelecendo uma relação cada vez mais estável e estruturada<sup>137</sup>.

Citando Rosa<sup>138</sup>, Bartholomeu *et al* explicam a necessidade da preparação dos candidatos a padrinhos/madrinhas e do acompanhamento periódico:

O papel do padrinho dever ser o de alguém que desenvolve uma atenção focada para uma ou mais criança e/ou adolescente. É o de uma pessoa que mostra a disponibilidade de criar vínculo afetivo, que proporciona momentos de convivência familiar e lazer nos finais de semana, feriados ou férias escolares, preocupação em adequar momentos de orientação nos estudos, reflexão e capacidade para direcionar quanto ao futuro profissional deste afilhado. [...] afinal, este padrinho e/ou madrinha torna-se uma referência na vida da criança e do adolescente.<sup>139</sup>

Bartholomeu *et al* concluíram seu estudo nos casos analisados, a partir de um teste explicado pela Psicologia, com a verificação de que os indicadores emocionais entre padrinhos/madrinhas e afilhados são semelhantes, acreditando-se que tal proximidade colabora com a construção do vínculo afetivo entre eles.<sup>140</sup>

Novamente, ratifica-se o já explanado quanto à necessidade de disponibilidade de construção de vínculos afetivos sólidos por parte dos adultos que se interessam em apadrinhar uma criança ou um adolescente acolhido. Além disso, conforme explicam Bartholomeu *et al*, junto à maioria das crianças que participaram do estudo, foram verificados os sentimentos de

---

<sup>136</sup> BARTHOLOMEU, Daniel et al. **Aspectos Emocionais Envolvidos no Apadrinhamento Afetivo**. Thêma Et Scientia, Cascavel, v. 1, n. 2, p.46-55, jul. 2011. Disponível em:

<<http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018. p.46.

<sup>137</sup> BARTHOLOMEU, Daniel et al. **Aspectos Emocionais Envolvidos no Apadrinhamento Afetivo**. Thêma Et Scientia, Cascavel, v. 1, n. 2, p.46-55, jul. 2011. Disponível em:

<<http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018. p.46.

<sup>138</sup> Rosa, E. T. S. **101 perguntas e respostas sobre alternativas de convivência familiar: família de apoio, guarda e apadrinhamento afetivo**. In: SCHREINER, G. (Org.). Cecif – Centro de Capacitação e Incentivo à Formação de profissionais, voluntários e organizações que desenvolvem trabalho e apoio à convivência familiar. São Paulo: Cecif, 2003.

<sup>139</sup> BARTHOLOMEU, Daniel et al. **Aspectos Emocionais Envolvidos no Apadrinhamento Afetivo**. Thêma Et Scientia, Cascavel, v. 1, n. 2, p.46-55, jul. 2011. Disponível em:

<<http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018. p.47.

<sup>140</sup> BARTHOLOMEU, Daniel et al. **Aspectos Emocionais Envolvidos no Apadrinhamento Afetivo**. Thêma Et Scientia, Cascavel, v. 1, n. 2, p.46-55, jul. 2011. Disponível em:

<<http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018. p.54.



insegurança e necessidade de afeto. Isso resulta em uma responsabilidade ainda maior ao comprometimento dos padrinhos/madrinhas para com eles.<sup>141</sup>

Depreende-se do exposto, portanto, que a efetivação dos programas de apadrinhamento como forma de garantia do direito à convivência familiar e comunitária depende, em grande parte, da responsabilidade dos padrinhos/madrinhas e dos responsáveis pelo gerenciamento de tais programas, haja vista que cabe aos adultos, primordialmente, a consciência de que o vínculo a ser formado com a criança ou o adolescente é muito mais profundo do que pensa o senso comum.

Aliás, um dos grandes problemas notórios quando se fala em “apadrinhamento afetivo” é a percepção popular de que a relação entre padrinhos/madrinhas e afilhados(as) é superficial, baseada em uma entrega de presente, uma visita ocasional, um passeio esporádico; ou seja, do uso indevido do termo que permite acreditar que ações esparsas sejam consideradas “um apadrinhamento”.

Restou demonstrado da pesquisa de Zerbinatti e Kimmelmeier que outro grande problema enfrentado na temática é o desconhecimento por parte da população sobre a existência e funcionamento dos programas de apadrinhamento afetivo. Conforme foi elucidado no tópico anterior, há diversos projetos no Brasil que desenvolvem programas de apadrinhamento há muito tempo e, mesmo assim, grande parte da população ainda não os conhece.

Isso demonstra um prejuízo enorme à implementação de uma cultura do apadrinhamento afetivo no país, que desconstrua a ideia da superficialidade e se interesse por um envolvimento substancial com crianças e adolescentes acolhidos, promovendo efetivamente o direito fundamental à convivência familiar e comunitária desses sujeitos, e permitindo à sociedade que exerça o seu papel enquanto responsável na promoção desses direitos.

O apadrinhamento afetivo é uma possibilidade real de contribuição às crianças e aos adolescentes acolhidos, no sentido em que supre necessidades e gera expectativas e percepções que não são estimuladas internamente às casas de acolhimento por diversos fatores estruturais. Entretanto, a falta de divulgação, incentivo e apoio aos projetos, somado com a difusão por parte de grandes órgãos e empresas de que apadrinhar uma criança é um ato superficial e, em essência, financeiro, é deveras preocupante.

---

<sup>141</sup> BARTHOLOMEU, Daniel et al. **Aspectos Emocionais Envolvidos no Apadrinhamento Afetivo**. Thêma Et Scientia, Cascavel, v. 1, n. 2, p.46-55, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018. p.54.

A temática do apadrinhamento é discutida, oficialmente, no Brasil desde 2006, conforme demonstrado através da análise do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Contra as expectativas do Plano, apenas 10 anos depois do previsto, o apadrinhamento afetivo foi positivado no Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda que com disposições superficiais quanto às suas linhas de funcionamento, deixando a execução do programa a cargo das instituições que o realizam, talvez com mais autonomia do que o necessário.

Cabe agora ao Direito da Criança e do Adolescente o aprofundamento do estudo do tema, em interdisciplinaridade com as áreas essenciais, como a Psicologia e o Serviço Social, de modo a colaborar com a propagação de informações esclarecedoras, que desmistifique o apadrinhamento afetivo e o incentive, de modo a garantir que sejam alcançados os seus objetivos de maneira efetiva, demonstrando que a solidificação de vínculos afetivos devem ser o foco e a responsabilidade das relações.

Dessa forma, concluiu-se que o apadrinhamento afetivo, quando exercido de forma séria, comprometida e em sua profundidade necessária, apresenta-se como uma alternativa eficaz para a promoção do direito fundamental das crianças e dos adolescentes acolhidos à convivência familiar e comunitária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme restou demonstrado, o Direito da Criança e do Adolescente surge a partir de toda uma mobilização dos movimentos sociais preocupados com as crianças e adolescentes brasileiros, os quais eram tutelados pelo Estado e sempre colocados em submissão à vontade adulta. Nesse sentido, esclareceu-se a interdisciplinaridade desse ramo do Direito e, com base em uma breve retrospectiva histórica, foram trabalhados os principais documentos internacionais que impulsionaram a formulação de uma efetiva proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes: a Declaração de Genebra de 1924; a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; a Declaração dos Direitos da Criança de 1959; e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1989 foi a instituidora do marco paradigmático jurídico da Doutrina da Proteção Integral, ratificado no Brasil tanto pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, (ainda antes da ratificação da CDC), quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 1º e 4º. A Doutrina da Proteção Integral teve papel fundamental no posicionamento das crianças e dos adolescentes enquanto sujeitos de direitos com prioridade absoluta.

Além disso, explicitou-se que o artigo 227 da CRFB elevou a convivência familiar e comunitária à categoria dos direitos fundamentais, o que foi incorporado pelo ECA em seu art. 19.

Nessa seara, o art. 19 do ECA previu a excepcionalidade da criação da criança e do adolescente em família substituta e, conseqüentemente, do acolhimento institucional. Entretanto, demonstrou-se ao longo do trabalho que no Brasil a exceção, equivocadamente, se tornou cultural e a institucionalização é praticada em larga escala, em detrimento do devido investimento na família natural.

Também se analisou o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), abordando-se a preocupação dos diversos órgãos de proteção com as crianças e adolescentes brasileiros que estavam acolhidos institucionalmente. Em sequência, dados do CNJ foram exibidos com o objetivo de demonstrar ao leitor a defasagem entre o número de crianças e adolescentes acolhidos “disponíveis para adoção” e o número de pretendentes cadastrados no Cadastro Nacional de Adoção (CNA) – concluindo que a grande maioria dos acolhidos está fora da faixa etária preferida pelos pretendentes.

De modo a encerrar o tema do acolhimento institucional, foi trabalhada a Lei n. 13.509/2017, que alterou diversos dispositivos relativos ao assunto e diminuiu diversos prazos importantes, tratando de forma objetiva situações subjetivas: as de (re)estabelecimento de vínculos. Conforme explicitado, sobreveio a preocupação com efetividade das mudanças, na medida em que é notório que o Poder Judiciário não conta com estrutura suficiente para o atendimento aos prazos estabelecidos de maneira qualitativa.

Com a introdução à Lei n. 13.509/2017, encaminhou-se ao objeto de estudo específico deste trabalho: o apadrinhamento afetivo. Tratou-se, inicialmente, sobre a superficialidade do art. 19-B, introduzido no Estatuto da Criança e do Adolescente pela supracitada Lei, e de que como essa ausência de profundidade dá às instituições que desenvolvem programa de apadrinhamento afetivo uma alta carga de autonomia.

Foi ainda exposto o Projeto de Lei n. 5.860/2016 – que deu origem à Lei n. 13.509/17 – e sua tramitação, mostrando o quanto as tratativas foram pacíficas e, como já demonstrado, isso resultou na superficialidade do disposto no art. 19-B do ECA.

Na sequência, foi demonstrado que há no Brasil diversos programas de apadrinhamento afetivo que atuam desde muito antes da discussão para a inclusão no ECA da temática, e até desde antes dos trabalhos para a elaboração do PNCFC.

A prática dos programas de apadrinhamento afetivo apenas reforça a interdisciplinaridade necessária ao Direito da Criança e do Adolescente abordada neste trabalho. Observa-se que apenas com o auxílio de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, as crianças e adolescentes acolhidos podem ter a oportunidade de uma real inserção ao convívio social, de modo que cabe aos programas de apadrinhamento o estudo caso a caso, a preparação dos padrinhos/madrinhas, e dos futuros afilhados.

Incentivar o exercício do apadrinhamento é de suma importância, e pauta como foco a prioridade absoluta com que os direitos das crianças e dos adolescentes devem ser efetivados. Isso porque o incentivo, englobando a divulgação e as orientações necessárias, traz para a realidade adulta uma temática sobre a qual muitas vezes nem se ouviu falar. Com isso, oportunidades são criadas, e, como consequência, possibilidades de que mais crianças e adolescentes acolhidos, com baixa probabilidade de reinserção em sua família natural ou de colocação em família substituta, possam participar do programa e ter seu direito fundamental efetivado.

A Lei n. 13.509/2017, em que pese a fixação dos diversos prazos, aqui já tratados, de maneira exígua e deveras objetiva, trouxe como uma grande evolução ao Estatuto da Criança e do Adolescente a inserção do apadrinhamento afetivo no art. 19-B desta lei. A posituação desse instituto o coloca em pauta nas discussões, trazendo visibilidade e diálogos antes não realizados.

Assim, ainda que o art. 19-B trace apenas parâmetros superficiais, análogos a uma “moldura” aos programas do apadrinhamento – por determinarem linhas gerais e limites a serem cumpridos -, o dispositivo pode ser considerado um grande avanço na temática por instigar o interesse social e jurídico sobre ela.

Portanto, conforme já exposto, cabe ao Direito da Criança e do Adolescente, por intermédio de seus pesquisadores, em parceria com diversas outras áreas do conhecimento a ele interligadas, promover o debate e o incentivo aos programas de apadrinhamento afetivo, como medida paliativa à cultura institucionalizadora ainda hoje vigente no país. Desse modo, o apadrinhamento afetivo constitui alternativa eficaz e praticável na garantia de direitos fundamentais, bem como traz a sociedade para o seu lugar de responsável pela efetivação de tais direitos, nos termos do previsto no artigo 227 da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

- ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA (Brasília/DF). **Aconchego - Programa de Apadrinhamento Afetivo**. Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/programasapadrinhamento.html>>. Acesso em: 31 mai. 2018
- ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA (Brasília/DF). **Aconchego - Imprensa**. Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/imprensa.html>>. Acesso em: 31 mai. 2018.
- ACONCHEGO - GRUPO DE APOIO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Formação para Núcleos de Adoção e Apadrinhamento Afetivo**. Brasília: SDH/PR, 2015. Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>>. Acesso em: 09 jun. 2018
- APADRINHAR – AMAR E AGIR PARA MATERIALIZAR SONHOS (Rio de Janeiro/RJ). **Apadrinhar**. Disponível em: <<http://apadrinhar.org/index.php/o-projeto/>>. Acesso em: 31 mai. 2018.
- ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos da Criança**. 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Criança/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 08 abr. 2018.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2018.
- BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/1990**. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018. (Coleção Leis Especiais para Concursos).
- BARTHOLOMEU, Daniel et al. **Aspectos Emocionais Envolvidos no Apadrinhamento Afetivo**. *Thema Et Scientia*, Cascavel, v. 1, n. 2, p.46-55, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5.850/2016**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092189>>. Acesso em: 30 mai. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6.924/2017**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123794>>. Acesso em: 30 mai. 2018.
- BRASIL. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Relatório das atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados no ano de 2001**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

BRASIL, **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm). Acesso em: 08 abr. 2018.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

BRASIL, **Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm#art1)>. Acesso em: 03 mai. 2018.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNA – Cadastro Nacional de Adoção**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011**: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

CUNEO, Monica Rodrigues. **Abrigamento Prolongado**: Os Filhos do Esquecimento: A institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - Módulo Criança e Adolescente (MCA), 2009. (3º Censo da População Infanto-juvenil Abrigada no Estado do Rio de Janeiro).

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. 7ª Edição. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. 2017. Disponível em <<http://fempapr.org.br/site/publicacao/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-anotado-e-interpretado/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA (São Paulo/SP). **Programa Apadrinhamento Afetivo**. Disponível em: <<http://www.fazendohistoria.org.br/apadrinhamento-afetivo/>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

NASCIMENTO, Débora Moura; MALVEIRA, Jamille Saraty. **Apadrinhamento Afetivo**: alternativa para garantia dos direitos das crianças e adolescentes acolhidos em Ananindeua-

PA. **Revista CEJ**, Brasília, v. 21, n. 72, p.41-53, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/2268>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea/Conanda, 2004. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5481](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481)>. Acesso em: 25 abr. 2018.

SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes**. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94495>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito Penal Juvenil e Responsabilização Estatutária: Elementos aproximativos e/ou distanciadores? - O que diz a Lei do Sinase - a inimizabilidade penal em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry et al. **Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso - Novos Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ZERBINATTI, Aline Gabrielle; KEMMELMEIER, Verônica Suzuki. **Padrinhos Afetivos: da motivação à vivência**. Revista de Psicologia e Saúde, Campo Grande, v. 6, n. 2, p.85-95, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.gpec.ucdb.br/pssa/index.php/pssa/issue/archive>>. Acesso em: 10 jun. 2018.